Gestão educacional nos municípios

entraves e perspectivas

Maria Couto Cunha
(org.)

CUNHA, MC., org. *Gestão Educacional nos Municípios*: entraves e perspectivas [online]. Salvador: EDUFBA, 2009. 366 p. ISBN 978-85-232-0902-5. Available from SciELO Books <http://books.scielo.org>.

Gestão Educacional nos Municípios

entraves e perspectivas

Gestão Educacional nos Municípios

entraves e perspectivas

Maria Couto Cunha
Organizadora

SALVADOR | EDUFBA | 2009

Projeto gráfico, capa e editoração eletrônica
Alana Gonçalves de Carvalho

Revisão
Álvaro Cardoso de Souza

Normalização
Sônia Chagas Vieira

Imagem da capa
Xilogravura - Alana Gonçalves de Carvalho

Biblioteca Anísio Teixeira – Faculdade de Educação da UFBA

E61 Gestão Educacional nos Municípios / Maria Couto Cunha, organizadora. – Salvador: EDUFBA, 2009.
368 p. : il.

ISBN: 978-85-232-0586-7

1. Escolas - Organização e administração - Bahia. 2. Educação e estado – Bahia. 3. Municipalização – Bahia. 4. Escolas – Descentralização. I. Cunha, Maria Couto.

CDD 371.207098142 - 22 ed.

EDUFBA
Rua Barão de Jeremoabo, s/n, *Campus* de Ondina,
40170-115, Salvador-BA, Brasil
Tel/fax: (71) 3283-6164
www.edufba.ufba.br | edufba@ufba.br

SUMÁRIO

PREFÁCIO

A produção científica no Brasil vem se ampliando ano a ano. Para tal, têm contribuído os Programas de Pós-Graduação, Institutos e Grupos de Pesquisas. Os primeiros, em número maior, consolidaram-se a partir dos anos de 1960, tendo como um de seus parâmetros o Parecer C.F.E. 977, de 3 de dezembro de 1965, sendo seu relator Newton Sucupira, definindo o que seria a pós-graduação no Brasil, suas finalidades e níveis.

A opção pela formação em nível nacional dos pós-graduandos obteve apoio governamental, tendo esta política se fortalecido graças, dentre outras iniciativas, ao empenho do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes). Acrescentam-se a estas iniciativas os fundos de amparo à pesquisa, presentes em muitas universidades, além de Fundações de Amparo à Pesquisa com atuações destacadas em determinados Estados.

A consolidação da Pós-Graduação, a formação de mestres e doutores, os estágios de pós-doutorado, os apoios citados além das regulações estabelecidas pela Capes têm contribuído para o aumento significativo das pesquisas. De outra parte, a criação de Associações Nacionais de Pesquisa, em diferentes campos, o estímulo à formação de Grupos de Pesquisa, a definição de Núcleos de Pesquisa em diferentes universidades e os aportes recebidos do CNPq e da Capes concorrem para o dinamismo no setor.

O livro que chega às nossas mãos, *Gestão Educacional nos Municípios*, organizado por Maria Couto Cunha, é uma amostra de pesquisas realizadas na Linha de Pesquisa Política e Gestão da Educação, do Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação na Universidade Federal da Bahia, compreendendo a produção de docentes e discentes, contando com o apoio do PRADEM/ISP/UFBA, do PIBIC/UFBA e da FAPESB.

Os estudos apresentados analisam políticas públicas, implantadas na área educacional, nas duas últimas décadas, principalmente no que se refere à descentralização do ensino. As análises evidenciaram a gênese destas políticas, as forças que engendraram suas formulações, as implantações das mesmas e, em alguns casos, investigaram os impactos produzidos. O foco da grande maioria dos estudos reside no desdobramento destas políticas nos governos municipais, registrando uma pesquisa sobre violência escolar e outra sobre a formação de diretores de escolas estaduais.

Os estudos sobre a descentralização e a democratização do ensino ganharam impulso a partir da década de 1980, considerando a exaustão do período autoritário, as eleições livres em todos os níveis e a Constituinte.

Uma análise mais aprofundada, porém, revela que a preocupação com a descentralização surgiu muito anteriormente. De fato, ao analisarmos os diferentes âmbitos da descentralização, verificaremos que o administrativo fez-se presente desde o império com o Ato Adicional de 1934. No âmbito do financiamento as vinculações orçamentárias fazem-se presentes nas Constituições Federais desde 1934, exceto na de 1937 e parcialmente na Emenda Constitucional de 1969; ademais, a criação de fundos, a partir da década de 1940, e mais recentemente do Fundef em 1996, tornaram esta questão candente. No âmbito curricular, a preocupação se fez presente desde o Manifesto dos Pioneiros em 1932, sendo retomada em cada Reforma do Ensino.

Os estudos nestes diferentes âmbitos revelam, de modo geral, uma preocupação maior com o desencargo de obrigações do poder central para os subnacionais em relação à democratização do ensino. Assim, no âmbito político, seguindo a mesma linha de raciocínio, não atingimos a descentralização esperada. Daí, não raro encontrarmos análises que chegam à conclusão que o processo se refere muito mais à desconcentração que à descentralização.

Os estudos que compõem esta coletânea detêm-se na análise destes âmbitos da descentralização. Apropriadamente, encontramos estudos

devidamente contextualizados, com a explicitação de critérios para a escolha de municípios, a indicação de procedimentos metodológicos, a preocupação com o levantamento de dados, a definição de categorias de análise e o desvelamento da situação investigada.

Uma leitura atenta dos trabalhos revela não só a análise realizada, como fornece elementos para a constituição da pauta para novas pesquisas. Assim, a questão do federalismo, preocupação registrada desde o império, faz-se presente. Não se pode discutir a descentralização, considerando seus diferentes âmbitos, sem levar em conta esta questão.

Outro ponto que se destaca é a questão do financiamento da educação. Passada a vigência do Fundef, faz-se necessária a análise de seu impacto, aspecto esse presente em vários estudos desta coletânea. Por outro lado, o Fundeb, embora gradativamente posto em prática, considerando todo o ensino básico, merece a atenção de pesquisadores quanto à sua implantação, distribuição dos fatores que determinam o custo-aluno e os conselhos de gestão do Fundo.

Considerando a existência do ensino municipal, ampliado consideravelmente em resposta aos acenos do Fundef, justificam-se as preocupações com o pessoal docente: formação inicial e continuada, plano de carreira e estatuto do magistério, situação dos docentes conveniados e do pessoal próprio, condições de trabalho e pelas especificidades de atuação (na zona urbana ou no campo, na educação infantil ou no ensino fundamental e nas alterações que este deverá observar ao ser ampliado para nove anos).

Outra fonte de preocupação é a formação de gestores municipais, em muitos casos improvisados, nem sempre possuidores da necessária formação. Há casos em que os gestores apoiaram-se na experiência do sistema estadual, tentando reproduzir em seu território o mesmo padrão administrativo, sem considerar suas especificidades, limitações e possibilidades. Outros há que tentam introduzir na administração da educação os mesmos mecanismos da administração de empresas. Daí as

terceirizações: de pessoal, de transporte, da alimentação, da assessoria pedagógica e o "apostilamento" de cursos.

Em relação à gestão de escolas, encontramos igualmente problemas que merecem novas pesquisas. A formação inicial e continuada presencial e a distância, a imposição dos já citados mecanismos da administração de empresas, os apelos pelas escolas "eficazes", a questão do que consideram como qualidade do ensino, a questão da violência e do relacionamento da escola com o entorno.

Os pontos elencados como constituintes da agenda para novos estudos foram, em parte, analisados na presente coletânea. Em parte, porque muitos deles têm desdobramentos que só o tempo possibilitará a análise de seus impactos. Só o fato de estarem presentes, ou de possibilitarem sua lembrança, revela que no campo da Política e Gestão da Educação há ainda muito por se pesquisar e, não nos esqueçamos, as novas investigações são realizadas a partir de indicações/incompletudes do já pesquisado.

Considerando o realizado e as pistas para novas pesquisas, parabenizamos os autores pelo trabalho apresentado, parabenizamos a organizadora pela iniciativa e a Linha de Pesquisa de Política e Gestão da Educação do Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação da UFBA por socializar as investigações realizadas, por desvelar determinantes da política educacional e seus impactos em municípios baianos.

Piracicaba, SP, janeiro de 2009.

Cleiton de Oliveira

Coordenador do PPGE - UNIMEP

APRESENTAÇÃO

Este livro reúne os resultados de estudos e pesquisas desenvolvidas na Linha de Pesquisa Política e Gestão da Educação do Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia. Trata-se de demonstrar a produção acadêmica de um grupo de pesquisadores que se ocupam em investigar os desdobramentos das políticas educacionais empreendidas pelo Estado brasileiro, principalmente nas duas últimas décadas, detendo-se na realidade impactada diante das reformas que se sucederam neste campo durante este período. Os artigos aqui reunidos representam os resultados dos esforços desse grupo de pesquisadores que se debruçam sobre os reflexos da implantação das novas políticas inspiradas nos princípios da democratização e da descentralização da gestão da educação, com ênfase nos processos que envolvem os governos municipais. Vale ressaltar que a grande maioria desses artigos decorreu da execução do projeto de pesquisa intitulado *A elaboração das políticas educacionais e a gestão da educação em municípios baianos face às reformas do setor implantadas no Brasil a partir de 1990*, desenvolvido no período de 2004-2007 e financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (Fapesb).

As mudanças que caracterizam os cenários investigados partem principalmente da aprovação da Constituição Federal de 1988 do país e do ordenamento jurídico dela resultante que, por seu turno, conferiu às municipalidades um lugar de destaque na efetivação das políticas, especificamente no campo educacional, atribuindo a essas instâncias de poder um espectro de possibilidades e responsabilidades quanto ao atendimento às necessidades das populações. A partir desse novo ordenamento institucional estabelecido, uma série de reformas vai sendo empreendida nos vários setores da sociedade brasileira imprimindo novos contornos da ação do Estado na prestação dos serviços no campo dos

direitos dos cidadãos. Conforme já assinalado, os resultados das pesquisas e dos estudos aqui apresentados incidem sobre as intervenções dessas reformas na área educacional, envolvendo, principalmente as administrações dos municípios.

O livro começa com um trabalho da Professora Maria Couto Cunha com o título *Os caminhos da produção acadêmica sobre as políticas de descentralização da gestão da educação, da municipalização do ensino e sobre a educação municipal no Brasil*, em que ela divulga os resultados de um levantamento bibliográfico e analítico dessa produção que envolveu a consulta a duzentos e cinquenta e sete trabalhos desenvolvidos no contexto brasileiro, entre teses de doutorado, dissertações de mestrado e artigos publicados nos principais periódicos sobre educação no país, no período entre 1995 a 2004. Nas suas conclusões, a autora revela que tal estudo demonstrou as preocupações dos pesquisadores brasileiros sobre os rumos das políticas educacionais empreendidas no Brasil nos últimos anos, ampliando, deste modo, o quadro de temáticas trabalhadas que podem dar conta da compreensão dos efeitos dessas políticas.

Um artigo mais específico sobre estas temáticas que se volta para uma das manifestações das políticas de descentralização da gestão e que se efetiva através da municipalização do ensino é assinado por Jean Mário Araújo Costa, que faz um histórico desse processo no Brasil, focalizando o debate que se estabeleceu nos meios acadêmico e político sobre este tema, o percurso percorrido por essa política na realidade brasileira e os efeitos desse processo nas relações entre os entes federados, em termos de garantia da prestação dos serviços educacionais à população.

A professora Kátia Siqueira de Freitas, em seu artigo, utilizando o argumento de que há uma correlação positiva entre a qualidade do processo educacional e o bom desempenho dos gestores educacionais, inicia um processo de discussão sobre as possibilidades de formação inicial e continuada de profissionais da educação para a gestão, apresentando algumas experiências e questionamentos sobre a formação continuada e em serviço

de gestores municipais de educação e de gestores escolares no Brasil, frente à necessidade de novas competências geradas pelo desenvolvimento tecnológico e organizacional das sociedades contemporâneas.

Os impasses na formulação das políticas e na gestão da educação em municípios do Estado da Bahia é o título do artigo escrito por Maria Couto Cunha e Rosemeire Silva Baraúna, onde elas tecem os principais achados de uma pesquisa empírica realizada em cinco municípios do nordeste da Bahia, investigando as práticas de planejamento, gestão e execução das políticas educacionais, como respostas às reformas implantadas pelo setor no país. Com isso analisam como o regime de colaboração entre os entes federados, instituído pela legislação, vem sendo efetivado. Evidenciam os efeitos perversos constatados na região estudada, ocasionados pelo modelo de gestão educacional adotado pelo governo central, diante das dificuldades e desafios enfrentados pelas instâncias municipais no sentido de atender às necessidades educacionais de suas populações.

O artigo de Jaqueline Nunes Araújo aborda, também, o processo da municipalização do ensino fundamental como via de descentralização, estudando os desdobramentos desse processo no Estado da Bahia e aprofundando seu estudo em um dos seus municípios. Em sua pesquisa constatou as dificuldades que este município enfrentou no que se refere à transferência das escolas entre as redes e à adesão do município aos termos do convênio celebrado com o Estado, a título da efetivação do regime de colaboração entre essas duas instâncias de governo. Tais dificuldades provocaram, segundo a autora, sérias repercussões no funcionamento das escolas e na situação de professores e alunos.

As políticas de valorização do magistério público municipal e seus impactos sobre o trabalho docente é o próximo tema trabalhado por Cristiane da Conceição Gomes de Almeida, que contribui no artigo com o debate sobre a efetividade das medidas voltadas para tais políticas no contexto municipal. Tendo como campo empírico cinco municípios do Estado da Bahia, a referida autora constata a grande dificuldade desses municípios na

gestão e implantação dessas políticas, principalmente com relação ao estabelecimento de planos de carreira para os docentes, formas de ingresso no sistema por concurso, aperfeiçoamento profissional, piso salarial, progressão funcional e condições adequadas de trabalho, o que mostra a grande distância entre o discurso oficial anunciado e a materialização dessas políticas.

O sétimo artigo desta publicação corresponde a uma discussão teórica no campo da formação de professores da rede municipal que lança bases para a análise dos resultados de uma pesquisa feita por Rosemeire Silva Baraúna que avaliou uma proposta de formação superior de professores do campo. Estudando a realidade de um município, a autora concluiu sobre a inadequação da proposta implementada, diante da realidade local e a modalidade de educação a ser desenvolvida pelos profissionais cursistas.

Eudes Oliveira Cunha, no artigo intitulado *A gestão escolar em um contexto de violência* volta o seu olhar de pesquisador para o interior da escola, analisando aspectos da gestão escolar diante das dinâmicas que se materializam nas relações pessoais entre estudantes e professores, tocados pelos condicionantes da sociedade contemporânea. Com dados coletados em uma escola da rede pública municipal de Salvador, analisou a perda de autoridade do gestor nos espaços escolares, as manifestações de agressividade interpessoal e os encaminhamentos que são tomados diante das ocorrências, que revelam as dificuldades dos gestores no tratamento das questões pertinentes, impactando, assim, tal situação no desempenho escolar dos alunos.

Encerram os artigos desta edição, Nina Rosa Teixeira Oliveira e Cristiane da Conceição Gomes de Almeida, que analisam as políticas de educação infantil, traçando um panorama dessa etapa do ensino e das diretrizes estabelecidas pelo governo brasileiro nesse sentido, aprofundando a análise sobre a concretização dessas políticas em quatro municípios baianos. As autoras concluíram que as políticas estabelecidas no momento

atual no Brasil dirigidas a esta fase da escolaridade mostram-se ampliadas e bem definidas. No entanto, considerando os dados coletados em campo, ainda existe um longo caminho a ser percorrido para que tais políticas se tornem realidade.

Publicar um livro com tais temáticas, para o grupo de pesquisadores nele envolvido, é de alguma maneira, uma forma de responder ao desafio de avançar no conhecimento sobre questões tão complexas da realidade educacional brasileira que estão a merecer investimentos em termos de investigação. Com isto, este grupo de pesquisadores busca uma proximidade com os leitores interessados na educação, socializando os conhecimentos produzidos pelas suas pesquisas, especialmente as geradas no Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação da UFBA, especialmente na Linha de Pesquisa Política e Gestão da Educação, que naturalmente guarda uma forte afinidade com os outros espaços educativos do sistema escolar.

Este livro, pois, pretende dar visibilidade aos resultados das investigações desenvolvidas por esse grupo e tem a expectativa de contribuir para a ampliação dos investimentos de estudos e pesquisas no campo do conhecimento pertinente a essas temáticas, na esperança de estar colaborando para o aperfeiçoamento da formulação de políticas públicas que, efetivamente, revertam em benefícios para a população demandante dos serviços educacionais.

Maria Couto Cunha

Introdução

Este trabalho tem o objetivo de apresentar os resultados de um levantamento bibliográfico e analítico da produção acadêmica desenvolvida recentemente no Brasil sobre as políticas públicas de descentralização da gestão da educação, da municipalização do ensino fundamental e sobre a educação municipal no país, levantamento este realizado como primeira etapa de um projeto de pesquisa realizado entre 2004 a 2007 na Faculdade de Educação da UFBA, que analisou a elaboração das políticas e a gestão da educação em municípios do Estado da Bahia[2]. Por se tratar de um estudo exploratório, optou-se por delimitar o seu objeto de estudo, situando-o em um universo conceitual mais amplo, no sentido de contextualizá-lo no bojo das políticas educacionais implementadas nas últimas décadas no Brasil.

As mudanças na política educacional brasileira, sobretudo a partir dos anos 90, têm emprestado um papel significativo às instâncias municipais, quando princípios como os da descentralização, democratização e participação têm justificado novos arranjos no ordenamento das estruturas e funcionamento dos sistemas de ensino. Estudar as políticas educacionais a partir deste período significa estudar os processos de redistribuição das responsabilidades das esferas de poder no que concerne à oferta dos serviços educacionais; significa, também, analisar as formas como estão sendo operacionalizadas as garantias de oportunidade de oferta para todos; significa, ainda, atentar para as tendências do poder público no sentido de cumprir os direitos de cidadania do homem brasileiro no que se refere à educação. Deste modo, o projeto considerou imprescindível fazer um recorte mais amplo do universo de estudo para além do processo da descentralização e da expansão da educação municipal, incluindo como pressupostos para a

2 Participaram desta etapa da pesquisa, além da autora deste texto, os mestres em educação Marcos Paulo Pereira Assunção e Tércio Rios de Jesus, ambos, na época do estudo, como bolsistas do PRADEM/ISP/UFBA e Dalvacy Azevedo Dantas Borges, na época, como bolsista do PIBIC/UFBA

compreensão do seu objeto, os conhecimentos produzidos nos estudos que discutem teoricamente questões ligadas aos princípios acima mencionados.

Em termos de abrangência do estudo, decidiu-se considerar a produção acadêmica realizada nos programas de pós-graduação das universidades brasileiras, assim como os artigos publicados nos principais periódicos da área de educação. Como fontes de informações, foram consultados os catálogos de teses de doutorado e dissertações de mestrado, sistematizados pela Capes, na internet, os bancos de teses e dissertações constantes nos sites das universidades, assim como informações dessa natureza encontradas nas páginas de suas bibliotecas, retirando destas fontes os respectivos resumos dos trabalhos. No caso dos artigos, os resumos foram retirados a partir do portal do sistema Scielo, tendo como referência a série histórica considerada. Foram contempladas as pesquisas concluídas e os artigos publicados entre os anos de 1995 e 2004, no intuito de cobrir as mudanças nas políticas educacionais que se tornaram mais intensas, especificamente, durante os dois mandatos presidenciais de Fernando Henrique Cardoso. Uma das expectativas do estudo foi a de detectar as tendências do surgimento de novos estudos e pesquisas que analisam os reflexos ou os impactos das medidas resultantes das reformas educacionais instaladas no país a partir, principalmente, da segunda metade dos anos 90, como também, as interpretações, considerações e críticas que os estudiosos vêm realizando sobre tais políticas.

Em termos metodológicos, trata-se de uma pesquisa bibliográfica, através da qual foram coletadas informações que identificaram a existência de pesquisas e artigos, usando como referências as palavras-chave e os conteúdos expressos nos respectivos resumos catalogados. Para a coleta dos dados foram consultadas, também, as páginas dos programas de pós-graduação e/ou das Pró-Reitorias de Pesquisa e Ensino de Pós-Graduação das instituições de ensino.

Acrescenta-se que, para melhor desenvolver a coleta de dados referentes aos trabalhos de conclusão de cursos de doutorado e de mestrado catalogados pela Capes e dos artigos publicados, foram utilizadas algumas categorias correspondentes às palavras-chave que poderiam selecionar os trabalhos mais próximos aos temas em estudo. Desta forma, foram colocadas como categorias de seleção expressões como: educação municipal, municipalização, municipalização do ensino, ensino municipal, descentralização do ensino, descentralização da gestão, descentralização da educação, políticas públicas em educação, sistema municipal de ensino, planejamento educacional, financiamento da educação básica, financiamento do ensino, dentre outras. Para a coleta dos dados sobre os artigos foram consultados, no portal do Scielo, os títulos, as referências bibliográficas, as palavras-chave e os resumos dos artigos das revistas de educação, a partir dos registros de cada volume e número catalogados naquela fonte, publicados no período considerado, selecionando aqueles trabalhos cuja temática relacionava-se com o objeto da pesquisa. As definições conceituais e as decisões metodológicas acima referenciadas, portanto, demarcaram o recorte do objeto de estudo e deram o contorno dos resultados, definindo, também, o esquema de apresentação deste texto.

Depois desta breve introdução este documento vai tecer algumas considerações sobre as políticas de descentralização e do processo da municipalização do ensino no contexto brasileiro e as novas referências da política educacional que passaram a delinear novos parâmetros para a educação nos municípios. Segue-se um item que pretende oferecer uma visão geral dos trabalhos analisados. Nos tópicos seguintes serão analisados três blocos de pesquisas e estudos: o primeiro, focalizando temas gerais que se relacionam com a temática da pesquisa e analisando os trabalhos que se concentram na avaliação de experiências de descentralização e gestão de sistemas e escolas, no âmbito dos estados da Federação. O segundo, que irá aprofundar nos estudos que tratam da política de descentralização e gestão da educação no nível dos sistemas e escolas municipais. E o terceiro, que faz

um balanço dos trabalhos que se dedicam a questões da educação municipal, sobretudo as ligadas ao processo de ensino, investigadas em escolas das redes municipais do país. Fecham este capítulo algumas considerações finais, ressaltando aspectos gerais que emergiram da análise, as referências bibliográficas e o apêndice que apresenta a bibliografia dos títulos consultados.

Descentralização da gestão da educação e municipalização do ensino no Brasil - uma breve retrospectiva.

Os conceitos de democracia e descentralização da gestão têm sido recolocados no cenário das sociedades contemporâneas como valores essenciais das políticas públicas, tanto nas discussões dos meios acadêmicos como na elaboração de políticas dos setores governamentais. A democracia figura nesse contexto como categoria fundamental, expressa na defesa imperiosa das liberdades individuais e guarda no seu conceito a ideia de constantes transformações na busca desse ideal. O estar em transformação é o seu estado natural (BOBBIO, 1992), daí por que a sua análise exige a caracterização de fases de um processo inacabado. A ideia de descentralização coloca-se hoje no conjunto de argumentos que reforça a tese da revisão do papel do Estado, argumentos estes sustentados na formulação de novas propostas de reorganização da administração pública com relação aos serviços tradicionalmente mantidos sob o controle central do aparelho estatal, num movimento de redistribuição de funções para as diferentes esferas de poder, valorizando com isso as instâncias locais.

Os resultados do processo de transição política a partir da saturação do regime militar instalado em 1964 no Brasil têm colocado os conceitos de democracia e descentralização no centro das discussões políticas,

ratificando-os como valores necessários à cristalização dos ideais de participação da sociedade na formulação e execução das políticas públicas. Ao lado disso, alguns fatores têm surgido nas últimas décadas como a crise fiscal e a sobrecarga de demandas sociais no Brasil, assim como em outros países, que têm provocado importantes alterações na configuração e nos padrões de intervenção estatal. A par de um amplo conjunto de iniciativas voltadas para a reforma do Estado, em determinadas áreas, o tema e as práticas das diferentes modalidades de descentralização das políticas públicas ganham importante expressão. (ZAULI, 1999)

No âmbito da educação, sair de um período de autoritarismo e centralização e passar para um nível concreto de maior participação de outros segmentos da estrutura do Estado no estabelecimento e desenvolvimento dessas políticas tornou-se um complexo exercício na configuração dos sistemas educacionais. Neste contexto, a questão da descentralização da gestão da educação e da municipalização do ensino apresenta-se como um desafio. As reformas do Estado brasileiro têm avançado nesta perspectiva e o setor educacional tem experimentado, a partir de meados da década de 90, grandes transformações na moldura institucional que tem operacionalizado essas novas tendências.

A descentralização da gestão educacional, processo que tem a municipalização do ensino como uma de suas formas importantes de realização, não é uma ideia nova no Brasil. Uma revisão de literatura sobre o tema vai mostrar que em determinados períodos da história brasileira o tema tem sido mais discutido que em outros, sendo importante salientar que a oscilação na frequência dos debates e na produção do conhecimento nesta área tem razões históricas, econômicas, políticas e sociais. (OLIVEIRA; TEIXEIRA, 2001)

A descentralização político-administrativa do sistema de ensino no Brasil inicia antes da República. O Ato Adicional de 1834, editado no Segundo Império, marca a primeira medida governamental voltada à descentralização do ensino no país, quando o governo central delega às

assembleias provinciais o poder de "legislar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la". Inicia-se, assim, o dualismo dos sistemas de ensino em cada província: o geral e o local. No período republicano, o Manifesto dos Pioneiros da Educação, lançado em 1932, posicionava de forma explícita a favor da descentralização, sendo que algumas ideias neste sentido já foram incorporadas na Constituição de 1934. Retomada na década de 40, com o fim do Estado Novo e na década de 70, com o golpe militar, a ideia de descentralização do ensino foi sempre apresentada como portadora de vantagens, como, por exemplo: propicia uma ação política menos burocratizada; permite maior flexibilidade nos currículos; possibilita uma gestão mais democrática nas escolas; permite maior proximidade da população em relação ao poder público municipal em comparação com o estadual e federal. No entanto, se essa aproximação pode significar por um lado, gestão mais democrática, por outro, pode configurar-se em gestão subordinada às oligarquias locais. (PEIXOTO, 1999)

A municipalização do ensino vem ocorrendo no Brasil em diferentes graus de amplitude e em diferentes setores, pela constituição de redes/sistemas de ensino e pela participação dos municípios em programas e projetos comuns a outras redes ou sistemas. Os autores têm alertado quanto às dificuldades da municipalização integral do ensino, principalmente do ensino fundamental, chamando a atenção para as carências de muitas municipalidades em termos de recursos humanos e financeiros. Apesar disso, são muitos os educadores que defendem de forma contundente a municipalização, principalmente no que se refere às primeiras séries do ensino fundamental. O primeiro defensor desta posição no Brasil foi o educador Anísio Teixeira propondo um trabalho conjunto entre as esferas de governo com base no custo-aluno. Do ponto de vista da legislação, a municipalização aparece em dispositivos firmados na Lei 5692/71 que, no Parágrafo Único do seu Artigo 58, introduz a ideia de transferência de

responsabilidades educacionais para os municípios e no seu Artigo 71 institui a possibilidade de delegação de competências pelos Conselhos Estaduais de Educação para os Conselhos organizados nos municípios. (CLEITON; TEIXEIRA, 2001) Nesta mesma lei é definida a vinculação à educação dos recursos do Fundo de Participação dos Municípios. Configurou-se, a partir daí, na política educacional brasileira, a necessidade de um reforço às estruturas técnica e administrativa municipais para atuar na educação. Esta política, deste modo, vai implementar projetos federais, desenvolvidos, sobretudo, nos estados do Nordeste brasileiro, estimulando a municipalização do ensino através da transferência de encargos para o município, sem o correspondente investimento financeiro. (PEIXOTO, 1999) São exemplos desses projetos, o Projeto de Coordenação e Assistência Técnica ao Ensino Municipal (Promunicípio); o Programa Nacional de Ações Socioeducativas e Culturais para o Meio Rural (Pronasec); o Programa Nacional de Ações Socioeducativas e Culturais para as Populações Carentes Urbanas (Prodasec) e o Programa de Expansão e Melhoria da Educação no Meio Rural do Nordeste (Edurural), este último contando com recursos de convênio firmado entre o MEC e o Banco Mundial.

Na década de 80, o Projeto Nordeste é desenvolvido, cobrindo essencialmente uma parte dos municípios do Norte e Nordeste, definido como um esforço de avaliação e redefinição da política e estratégia de desenvolvimento regional, do qual a educação rural era um dos seus componentes. A articulação do governo federal com os municípios no sentido de apoiar os serviços educacionais é assim efetivada em algumas regiões brasileiras nas décadas de 70 e 80, mas cessa tão logo extingue a vigência desses projetos. Em 1988, a Constituição Federal vai elevar os municípios à condição de entes federados, fortalecendo os seus poderes de decisão e de participação política. Na área da educação, esta Constituição reconhece, pela primeira vez no Brasil, os sistemas municipais de ensino,

com isso atribuindo-lhes competências específicas na manutenção dos serviços educacionais em determinados níveis. Sob a égide do princípio da descentralização, esse diploma legal vai introduzir alterações significativas no quadro da distribuição de poderes, atribuições e recursos entre as esferas de governo, delimitando para cada uma delas, no caso da educação, os níveis de ensino sob sua responsabilidade e o percentual de recursos provenientes de impostos que devem ser aplicados à educação (Artigos 211 e 212), destacando os municípios em todas essas determinações.

A década de 90 vai experimentar mudanças substantivas nas políticas educacionais, sobretudo a partir de 1995, com o primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. Tais mudanças serão fortemente condicionadas pelos pressupostos da descentralização e da municipalização do ensino. A Emenda Constitucional 14/96 vai redirecionar os recursos para o ensino através da criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), reordenando a alocação de recursos para o ensino fundamental entre Estados e Municípios. Este Fundo, regulamentado pela Lei nº 9424/96, por conseguinte, se constituirá, a partir de 1998, no mais forte instrumento de municipalização do ensino no Brasil, provocando nova dinâmica e funcionalidade à educação municipal. É importante assinalar, por outro lado, os reflexos produzidos na educação municipal pela Lei nº 9394/96, de Diretrizes e Bases da Educação, que vai disciplinar os gastos com a educação, através dos seus Artigos 70 e 71. Esta lei também vai estabelecer os princípios orientadores da gestão do ensino municipal através dos Artigos 11, 18 e 87. No primeiro, vai fixar as incumbências dos municípios em matéria de educação. No segundo, vai estabelecer a composição dos sistemas municipais de ensino. E no parágrafo 3º do Art. 87, no Título das Disposições Transitórias, vai determinar ações do município para oportunizar matrículas às crianças, jovens e adultos no ensino fundamental, realizar programas de capacitação de professores em exercício e promover a

integração dos seus estabelecimentos de ensino ao sistema nacional de avaliação do rendimento escolar.

A partir dessas reformas educativas, empreendidas no país nos últimos anos, em que inserem as instâncias municipais na perspectiva de ampliação dos seus serviços em matéria de educação, verifica-se, de fato, um aumento significativo das matrículas nas redes municipais de ensino, demonstrado em inúmeras pesquisas. Por outro lado, verificam-se mudanças na gestão dos sistemas e das unidades escolares, assim como no próprio processo de ensino, inspiradas nos pressupostos político-ideológicos que sustentaram tais reformas e orientaram as medidas tomadas para a sua implementação. As alterações ocasionadas por essa nova dinâmica têm chamado a atenção de estudiosos e educadores, que têm se debruçado para analisar vários temas ligados a esse novo ordenamento da política educacional. Desta forma, os fenômenos da descentralização da gestão da educação e da municipalização do ensino e da ênfase à educação municipal passam a constituír temas de uma série de pesquisas e estudos, muitos deles compreendendo trabalhos de conclusão de cursos de doutorado e de mestrado, assim como de artigos publicados pelos pesquisadores, em revistas especializadas. Este trabalho, pois, procura traçar um panorama dessa produção acadêmica desenvolvida nas instituições universitárias do país assim como veiculada nos principais artigos publicados nesta direção, nos últimos anos.

Uma visão geral dos trabalhos analisados

Na tentativa de analisar o conjunto dos 257 trabalhos consultados, através dos seus resumos, procurou-se, de início, sistematizá-los por tipo de pesquisa. Deste modo, foram considerados três tipos de trabalhos: teses de doutorado, dissertações de mestrado e artigos publicados, em geral decorrentes de pesquisas de docentes. O maior número dos trabalhos

correspondeu ao de dissertações de mestrado (182). Por outro lado, observa-se um número sensivelmente menor (40) referente às teses de doutorado, como se vê na tabela abaixo.

Tabela 1 - Distribuição do número de trabalhos analisados por tipologia.

Tipo de trabalho	N°	%
Teses	40	15,6
Dissertação	182	70,8
Artigos publicados	35	13,6
Total	257	100,0

Ao analisar o subconjunto das teses e dissertações, que somam 222 trabalhos, sob a ótica da localização das instituições de origem, tomando como parâmetro a distribuição espacial das regiões brasileiras, pode-se perceber a concentração da produção acadêmica realizada no sul e sudeste do país, reunindo, as duas regiões, juntas, 70% dos trabalhos produzidos. Acrescenta-se que não foram registrados trabalhos que cobrem o objeto de estudo em foco na região Norte.

Tabela 2 - Distribuição do número de teses e dissertações analisadas por região.

Regiões brasileiras	N°	%
Norte	0	0,0
Nordeste	36	16,2
Centro-Oeste	31	14,0
Sudeste	110	49,5
Sul	45	20,3
Total	222	100,0

A análise por ano de conclusão dos cursos, ou ano de defesa das teses e dissertações vai demonstrar o crescimento do número deles na série de anos considerada, destacando os anos de 1998, 1999, 2000, 2001 e 2003 com os maiores quantitativos. Como se vê na tabela seguinte, as pesquisas

concluídas nestas categorias em 1995 somavam 15, enquanto que em 2001 chegaram ao número de 35, significando estudos realizados para a conclusão desses cursos de pós-graduação, cujas temáticas se situavam próximas às questões da descentralização da gestão da educação e da municipalização do ensino. Deve-se alertar, por outro lado, que o aparente decréscimo registrado no número referente ao ano de 2004 pode ser explicado pelo período que foi realizado o levantamento das informações, ou seja, ao longo desse mesmo ano. Isso faz supor que muitas das pesquisas concluídas nesse tempo não tenham sido ainda registradas nos cadastros consultados.

Tabela 3 - Distribuição do número de teses e dissertações por ano de conclusão.

Tipo de trabalho	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Tese	5	3	-	1	5	4	10	2	8	2
Dissertação	10	10	13	23	20	30	25	17	22	12
Total	15	13	13	24	25	34	35	19	30	14

Uma das dificuldades metodológicas encontradas na realização deste levantamento consistiu na ausência de informações importantes para a caracterização das produções. Em geral, os resumos não revelam aspectos imprescindíveis para a compreensão do objeto pesquisado, nem dos resultados alcançados nas investigações. Com efeito, dos resumos analisados nessas categorias (teses e dissertações) 83,3 % não fazem referências ao suporte teórico utilizado nas pesquisas. Com relação aos aspectos metodológicos e procedimentos das pesquisas, os resumos apresentaram melhores informações. Um pouco menos da metade deles faz este tipo de referência. Mesmo assim, verifica-se que esses resumos guardam uma série de limitações com relação à delimitação e compreensão do objeto de estudo, sobre o campo de análise pesquisado, sobre os resultados alcançados, além de apresentarem diversas incorreções gramaticais, de digitação e de formatação.

Tabela 4 - Distribuição do número de teses e dissertações, conforme clareza quanto aos suportes teóricos e metodológicos das pesquisas realizadas

Tipo de trabalho	Suporte teórico		Suporte metodológico	
	Sim	Não	Sim	Não
Tese	8	32	15	26
Dissertação	29	152	91	90
Total	37	185	106	116
%	16,7	83,3	47,7	52,3

No que diz respeito aos artigos selecionados, observa-se que eles foram publicados em 11 periódicos diferentes, sendo que as revistas que mais se destacaram pela frequência de publicações sobre o tema em foco foi a Educação & Sociedade, com 12 artigos, seguida da revista Educação e Pesquisa, com oito deles.

Tabela 5 - Distribuição do número de artigos pesquisados por periódico.

Título do periódico	Nº	%
Educação & Sociedade	12	34,2
Educação e Pesquisa	8	22,8
Cadernos de Pesquisa	4	11,4
Cadernos CEDES	3	8,5
Revista Nutrição	2	5,7
Ciência & Saúde Coletiva	1	2,9
Dados - Revista de Ciências Sociais	1	2,9
Opinião Pública	1	2,9
Revista Brasileira de Ciências Sociais	1	2,9
Revista da Faculdade de Educação da USP	1	2,9
Revista de Sociologia e Política	1	2,9
Total	35	100,0

Em termos de ano de publicação desses artigos, verifica-se a maior frequência entre os anos de 2001 e 2004. Dos 35 artigos selecionados, 26 deles foram publicados durante esses quatro anos, mostrando que o tema passa a interessar os estudiosos a partir de então, possivelmente por conta

da intensificação de reflexões e análises da comunidade acadêmica a respeito dos impactos das reformas educacionais ocorridas a partir da segunda metade dos anos 90, estando, este período, a oferecer novos elementos de análises para a compreensão das situações que emergem no cenário da educação brasileira nesse contexto.

Tabela 6 - Distribuição do número de artigos por periódicos e ano de publicação.

Título do Periódico	Ano de publicação									
	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Cadernos CEDES	-	-	-	-	-	-	1	1	2	-
Cadernos de Pesquisa	-	-	-	-	-	-	-	1	1	1
Ci. & Saúde Coletiva	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dados: Rev. Ci Soc.	-	-	1	-	-	-	-	-	-	-
Educação & Sociedade	-	-	1	-	2	-	3	3	1	2
Educação e Pesquisa	-	-	-	-	-	1	1	2	-	4
Opinião Pública	-	-	-	-	1	-	-	-	1	-
Rev. bras. Ci. Soc.	-	-	-	-	1	-	-	-	-	-
Rev. da Fac. Educ.USP	-	-	-	1	-	-	-	-	-	-
Rev. Sociol. e Política	-	-	-	-	-	1	-	-	-	-
Revista de Nutrição	-	-	-	-	-	-	-	1	1	-
Total	-	-	2	1	4	2	5	8	6	7

A análise dos conteúdos dos 257 trabalhos permitiu uma classificação deles em três blocos. Um primeiro, que reúne os trabalhos que discutem questões teóricas ligadas à descentralização e à gestão da educação em diversos níveis de abrangência e que analisam experiências dos fenômenos estudados no nível dos governos estaduais. Um segundo bloco congrega os trabalhos que tratam desses aspectos da descentralização e municipalização do ensino, especificamente, no âmbito dos municípios. E um terceiro bloco, que agrupa os estudos que focalizam questões da educação municipal, sobretudo ligadas ao processo de ensino, analisadas em escolas das redes municipais. A tabela seguinte mostra a distribuição dos conteúdos dos trabalhos sistematizados conforme esta lógica.

Tabela 7 - Distribuição do número dos trabalhos por conteúdos analisados

Conteúdos analisados	Nº	%
Discussões teóricas e analíticas ligadas ao tema		
O debate acadêmico sobre a descentralização e gestão da educação	40	15,5
Avaliação de experiências em gestão de sistemas e escolas estaduais	39	15,2
Subtotal	**79**	**30,7**
Política e gestão da educação no âmbito municipal		
Planejamento e gestão de sistemas de ensino municipais	80	36,6
Gestão educacional no nível das escolas	20	7,8
Subtotal	**100**	**38,9**
Questões do processo educacional pesquisadas em escolas municipais	78	30,4
Total Geral	**257**	**100,0**

As pesquisas e estudos que cobrem o primeiro bloco correspondem a 30,7% do material analisado, as que foram incluídas no segundo bloco reúnem 38,9% e as que se dedicaram às questões ligadas ao processo educativo investigadas nas redes municipais cobrem 30,4% desse material. Como se vê na tabela, a maior parte dos estudos sobre a política e a gestão da educação no âmbito municipal concentrava nos esforços para a análise do planejamento e gestão dos sistemas municipais de ensino. Também foi significativa a presença de estudos que focalizavam aspectos do processo educacional vivenciados nas escolas municipais, muitos destes trabalhos oriundos de dissertações de mestrado nos diversos municípios brasileiros.

Depois de traçar este panorama de caracterização dos estudos e pesquisas arrolados nesta pesquisa, a análise se dirige às especificidades dessas pesquisas, buscando compreender a sua contribuição para a produção do conhecimento na área de estudos em foco.

Discussões teóricas e análise da descentralização no nível das unidades federadas

Conforme já foi apresentado, neste primeiro bloco os trabalhos foram sistematizados em duas categorias. A primeira, reunindo aqueles que

dinamizam o debate em torno de aspectos teóricos sobre a democratização e descentralização do ensino e da gestão da educação, e a segunda categoria que agrupa os trabalhos de análise de experiências de gestão de sistemas e escolas nas instâncias estaduais de governo, incluindo aí discussões teóricas.

Discussão teórica sobre princípios e conceitos relacionados à democratização e à descentralização da gestão da educação.

Identificando os temas focalizados por esses estudos da primeira categoria, temos a seguinte configuração.

Tabela 8 - Distribuição dos trabalhos que discutem aspectos teóricos ligados à democratização e descentralização do ensino e da gestão da educação.

Temáticas trabalhadas	Nº	%
Democracia, descentralização, autonomia e administração educacional	18	45,0
Federalismo, descentralização e poder local	5	12,5
Financiamento e custos da educação	17	42,5
Total	40	100,0

Da análise desse conjunto de trabalhos, percebe-se a concentração deles na perspectiva teórica conferida aos processos de democratização e descentralização da educação, aí sendo trabalhadas as dimensões da autonomia, da participação e da administração da educação, no cenário das reformas recentes.

Os 18 que constam na primeira subcategoria discutem conceitos e princípios, relacionando alguns deles, com aspectos da realidade pesquisada. Ora detendo na compreensão dos princípios da descentralização, da autonomia, da participação nos processos de decisão, ora interpretando as reformas educacionais recentes, relacionando os processos da descentralização e da gestão contemporânea aos aspectos da globalização e das políticas neoliberais, ora relacionando tais princípios aos conceitos de democracia e administração escolar ou administração educacional. Deste modo, seis deles dão ênfase à compreensão dos princípios da descen-

tralização, da autonomia e da participação, concentrando-se: no significado da autonomia no âmbito histórico, político e filosófico (MARTINS, 2002); na análise das diretrizes que outorgam autonomia à rede de ensino de um Estado da Federação (MARTINS, 2003b); no estudo das representações que os administradores escolares fazem sobre a gestão da escola, a democracia e a participação (MATOS, 1995); na reflexão sobre os avanços em termos de participação que as escolas podem conquistar ao adotar uma perspectiva de ação emancipatória através do projeto político-pedagógico (VEIGA, 2003); na revisão da literatura produzida através de pesquisas realizadas no sudeste do Brasil sobre a relação educação e participação (GHANEM, 2004; e na análise da democratização das políticas públicas, mais especificamente, da participação popular como estratégia de elaboração de políticas na área da educação infantil. (GARCIA, 1996)

Cinco trabalhos desta subcategoria estabelecem a relação entre democratização e descentralização: discutindo o uso instrumental do conceito de descentralização que, via de regra, vem sendo utilizada equivocadamente como sinônimo de desconcentração, destacando as controvérsias que são discutidas na literatura da área sobre esta temática (MARTINS, 2001); ressaltando as consequências da descentralização em contextos com altas desigualdades inter e intrarregionais, causando resultados contraditórios (SOUZA, Celina, 2002); analisando a importância de fatores que podem explicar a extensão e a variação da descentralização do sistema brasileiro de proteção social, em cinco áreas - saúde, educação, habitação, saneamento básico e assistência social em seis estados brasileiros (ARRETCHE, 1999); estudando os pontos fundamentais que permeiam a agenda programática das reformas voltadas para a descentralização das políticas públicas no Brasil, observando as retóricas conservadora e progressista em torno desta questão (SOUZA, 1997); e analisando as diretrizes e as práticas de descentralização da gestão e do financiamento das políticas públicas de educação de jovens e adultos, ressaltando que estas têm atribuído significados diferentes aos

conceitos de parceria e de serviço público não-estatal manifestados em iniciativas federais dessa modalidade de educação. (DI PIERRO, 2001)

Cinco trabalhos relacionam os conceitos de descentralização e gestão contemporânea com aspectos da globalização e da implementação das políticas neoliberais no Brasil ou na América Latina: demonstrando que o processo de descentralização, ligado à globalização, tem levado a um processo de desconstrução do sistema educacional brasileiro pela via da municipalização, na medida em que centraliza os recursos no nível federal e transfere os encargos para os municípios, sem que se realizem investimentos financeiros satisfatórios nessa instância (ROSAR, 1995); numa perspectiva histórica relacionada com o cenário internacional, procurando esclarecer a relação entre globalização da economia e as novas manifestações do conflito centralização e descentralização a partir das últimas reformas educacionais no Brasil (RIBEIRO, 1997); demonstrando como as teorias, técnicas e métodos da gestão contemporânea passados aos gerentes em formação são portadores de valores ideológicos do capitalismo neoliberal, assim como o alcance da expansão desses valores (GURGEL, 2001); evidenciando a ligação entre as tendências predominantes no planejamento educacional latino-americano com ênfase na descentralização e o excessivo endividamento externo contraído pelo conjunto dos países da região, juntamente com os efeitos da recessão mundial dos anos 70 (GENTILINI, 1999); e avaliando os impactos das reformas dos anos 90 e da pós-modernização do pensamento educacional como instrumentos articulados de desconstrução do pensamento progressista em educação e de retorno a teses positivistas/pragmatistas, que levam à exclusão e à formação para a submissão. (FREITAS, 2004)

Voltados para as reflexões em torno da administração da escola pública se situam dois trabalhos. Um, que discute o caráter político da educação, utilizando-se de um conceito amplo de democracia e situando a educação como prática social democrática, no contexto da administração escolar (PARO, 2003), e o outro que, apoiando-se na teoria da ação comunicativa

de Habermas, discute a teoria da administração educacional na perspectiva de uma racionalidade administrativa democrática e emancipatória. (MEDEIROS, 2002)

A segunda subcategoria desse grupo de trabalhos reúne cinco deles que tratam do tema federalismo, descentralização e poder local. Três estabelecem a relação possível entre valores democráticos, descentralização e federalismo, com ênfase no poder local no Brasil, principalmente a partir da Constituição Federal de 1988: analisando as relações federativas nas políticas sociais do Brasil a partir do final dos anos 80 (ARRETCHE, 2002); analisando o mapa de valores e opiniões de elites e lideranças locais com relação às atribuições e competências dos diferentes níveis do governo no desenho das políticas sociais (ALMEIDA; CARNEIRO, 2003); e estudando o conteúdo das leis orgânicas de municípios para constatar possíveis inovações concernentes à gestão e ao financiamento da educação, tomando como referências os textos federal e estaduais. (DUBEUX, 1998) Outro trabalho discute a relação entre descentralização e poder local na perspectiva do pensamento de Alexis de Tocqueville (KLAUS, 2000) e outro analisa as relações federativas nos processos de descentralização e democratização do ensino em dois estados brasileiros. (MAIA, 1996)

A terceira subcategoria desse grupo, composta de 17 estudos se concentra nas reflexões da comunidade acadêmica das instituições pesquisadas sobre o financiamento da educação, como estratégia de descentralização da gestão, principalmente a partir da criação do Fundef. Onze deles fazem críticas contundentes sobre as políticas adotadas neste sentido e apresentam preocupações sobre os rumos do financiamento da educação básica desde as últimas reformas educacionais. (DAVIES, 2004; FARENZENA, 2001; FONSECA, 1995; GONÇALVES, 1996; LEITE, M., 2000; LO BELLO, 1996; MESQUITA, 2000; PINTO, 2002; RAMOS, 2001; RONCHI, 2000; e SANTOS, 1997)

Nesta mesma direção crítica, outro trabalho focaliza a representatividade substancial do financiamento complementar que a sociedade tem sido chamada

a se responsabilizar para a manutenção do ensino fundamental, estudando este fenômeno na rede escolar pública de um município brasileiro. (BRAZ, 1999) Outro trabalho traça um paralelo entre as ideias de Anísio Teixeira sobre a necessidade de criação de um fundo de recursos para o ensino elementar e os pressupostos do Fundef, salientando as diferenças importantes e fundamentais entre as duas propostas. (AMARAL, 2001) Dois outros estudos deste subgrupo apresentam os resultados de pesquisas sobre o valor monetário da educação, baseando-se em um estudo do custo aluno do ensino fundamental em escolas municipais do Piauí (FREITAS, 2003) e da educação infantil em duas instituições do Distrito Federal. (OLIVEIRA, 1996) Por último, dois trabalhos analisam o financiamento da educação: Um, verificando a aplicação dos recursos e a evolução das despesas em um dos governos do Estado de São Paulo, traçando um paralelo com a crise fiscal que atravessa o país (CARMO, 2001); e o outro, analisando o orçamento público da Secretaria Municipal de Educação de Campinas/SP, a política de vinculação de recursos e o comportamento da gestão em face das determinações legais. (WAGNER, 2001)

Análise de experiências de gestão em sistemas de ensino estaduais ou entre entes federados.

Como já foi mencionado, a segunda categoria de trabalhos deste primeiro bloco de pesquisas reúne os resultados de avaliações de experiências na gestão de sistemas de ensino e de unidades escolares no âmbito dos estados da Federação, fazendo discussões teóricas sobre o tema. A tabela abaixo demonstra sua distribuição por temáticas trabalhadas.

Tabela 10 - Distribuição dos trabalhos que discutem experiências em gestão

Tratamento conferido aos temas	Nº	%
Gestão de sistemas estaduais de ensino	17	43,6
Gestão entre entes federados	5	12,8
Gestão de unidades escolares no âmbito dos governos estaduais	17	43,6
Total	39	100,0

Ao observar o conjunto de trabalhos desta categoria, constata-se que as pesquisas se dividem em analisar a gestão dos sistemas e a gestão das escolas. Mesmo que com um pequeno número, percebe-se que alguns trabalhos escolhem como tema de pesquisa a gestão compartilhada entre esferas de poder, iniciando, assim, na verificação da observância da aplicação dos dispositivos legais que sugerem o regime de colaboração numa programação conjunta entre as instâncias de poder como forma de aumentar a eficiência na oferta dos serviços educacionais.

A primeira das subcategorias de pesquisas desta categoria de análise vai ocupar em avaliar o processo de gestão de sistemas estaduais em algumas unidades da Federação. Dezessete trabalhos fizeram este exercício. Constataram alguns avanços nesse processo, no entanto, chamam a atenção para a ocorrência de algumas limitações na sua implementação que comprometeram a construção de um projeto educacional de bases democráticas, assim como o alcance do nível de qualidade desejada do processo de aprendizagem. Em geral, associam os processos de descentralização e municipalização do ensino ocorridos nesses estados aos movimentos da reforma do Estado brasileiro e o pensamento neoliberal. Seis destas pesquisas estudaram, nesta perspectiva, os sistemas de ensino de São Paulo (ADRIÃO, 2001; BATISTA, 2000; GIULIANI, 1995; SANTOS, 2000; SILVA, 1998; UTSUMI, 1995), alguns deles analisando os programas das secretarias de Estado que tentam imprimir a descentralização no nível das unidades escolares. Dois trabalhos analisaram as reformas educacionais no Estado de Minas Gerais a partir de 1995. Um deles considera que as medidas adotadas contribuíram para a reestruturação do sistema público sob a racionalidade administrativa, ao tempo em que reforçaram um padrão autoritário de formulação da política educacional naquele contexto (OLIVEIRA; DUARTE, 1997) O outro trabalho analisou as concepções ideológicas e políticas inscritas no planejamento educacional daquele estado, em 1997, sob a ótica da Qualidade Total, com isso constatando que tais concepções demonstram ideias oriundas do

pragmatismo empresarial, incluindo-se o discurso da Qualidade Total e da autonomia escolar. (PINTO, 2000)

Outros dois trabalhos analisaram a gestão dos sistemas de ensino de Santa Catarina e de Pernambuco. O primeiro constatando, no período 1987 a 1994, a materialização do processo de descentralização via terceirização, privatização e desconcentração do Estado. (BRINHOSA, 1996) E o segundo, analisando a estratégia de participação através do planejamento realizado nos Fóruns Itinerantes de Educação no Governo 1989 - 1990. Este estudo apontou que tal participação não teve o peso político esperado como instrumento de planejamento democrático, tendo em vista ser restrita aos educadores. No entanto, possibilitou a ampliação do debate e de um espaço de discussão ainda inexistente. (SILVA, 1996)

Dois trabalhos desta subcategoria analisaram a gestão do sistema de ensino no Distrito Federal, ambos no período de referência de 1995 - 1998. Um deles focalizou a atuação dos partidos políticos na formulação das políticas públicas para a educação, analisando a coerência ou não existente entre as propostas desses partidos e as posições assumidas pelas bancadas na Câmara Legislativa, com isso constatando que em alguns momentos havia um distanciamento de posições. (TORRES, 1999) O outro trabalho analisou também a coerência de princípios político-filosóficos e a forma de gestão adotada, constatando sinais positivos nessa relação. (SOUSA, E., 1999)

Duas dissertações de mestrado dedicaram sua investigação ao estudo da gestão do sistema de ensino do Mato Grosso do Sul. Uma, analisando o período de Governo 1991 - 1994, relacionando a política educacional empreendida com as mudanças no capitalismo mundial, tendo como eixos norteadores dessa reflexão a democratização para o provimento do cargo de diretores escolares, a descentralização do sistema escolar e a busca pela qualidade. Este trabalho conclui que a nova configuração das políticas faz com que a educação seja entendida pelo viés economicista. (FIGUEIRA, 1998) A outra dissertação teve o objetivo de analisar a concepção da gestão democrática da educação naquele Estado, no período governamental de

1999 - 2002, que, segundo a autora, organizou não só ações, mas um projeto de escola que sistematizava estratégias para a efetivação do modelo de gestão acima mencionado. Os resultados desse estudo sinalizaram que tal modelo constituiu-se em um caminho efetivo para a participação e a democracia naquele contexto. (BALDUINO, 2003)

Uma dissertação de mestrado também investigou a gestão compartilhada no Paraná, concentrando sua atenção nas orientações presentes na proposta assumida pelo governo daquele estado, no período 1995 - 1999. Dentre suas conclusões ressalta que esse modelo de gestão na situação analisada aumentou a desigualdade social na medida em que eximiu o Estado de sua função reguladora das diferenças sociais e limitou cada comunidade à própria capacidade de financiamento da atividade escolar de seus filhos. (HACHEM, 2000)

Duas outras dissertações de mestrado analisaram a política educacional do Estado do Ceará. Uma, no período de 1987 a 1996, que utilizando o princípio da descentralização como categoria de análise, fez uma descrição de como as políticas são postas em prática no âmbito dos entes e organismos estatais. Este trabalho constatou que na administração das políticas públicas, a principal característica é a oscilação entre descentralização e centralização, mas ressalta que o exemplo do Ceará, considerando o período de governo analisado, demonstra que a descentralização tem levado os indivíduos à possibilidade do exercício da cidadania. (GARCIA, 1997) A outra dissertação estudou o programa de municipalização do governo, desenvolvido em um município do Estado, concluindo que o regime de colaboração anunciado, assim como a transferência de poder para a gestão municipal e para as escolas ainda não se efetivou. (MENDES, 1996)

Cinco trabalhos analisaram as formas como os entes federados se organizaram para responder ao ordenamento constitucional que estabeleceu a gestão democrática como princípio do ensino público. Um deles estudou em que nível os sistemas de ensino dos estados, Distrito Federal e municípios adaptaram suas legislações e normas, sua estrutura administrativa e seu

funcionamento às demandas por participação. Ao analisar as dificuldades de implantação dos mecanismos de gestão democrática, concluiu que apesar de partir do pressuposto de forte participação da sociedade, esta participação é patrocinada por um Estado fortemente marcado por ordenamentos patrimonialistas. (MENDONÇA, 2001) Os quatro trabalhos restantes dessa subcategoria focalizam os esforços de gestão conjunta entre as diferentes esferas de poder. Um deles, analisando a atuação de partidos políticos no poder e o regime de colaboração definido constitucionalmente, no Estado do Tocantins. (SOUZA, 2004) O segundo trabalho tentando apreender e analisar a gestão educacional que se engendra na interseção das políticas federal e municipal, tendo como eixo a relação entre proposição e implementação dessas políticas. (FREITAS, D., 1998) O terceiro trabalho, avaliando o Programa de Gestão Única da Rede Pública do Ensino no Mato Grosso, no período 1998 a 2002, especialmente em dois municípios que assumiram desenvolver suas ações de ensino em colaboração com o governo do Estado. Este estudo chega à conclusão de que, no caso analisado, houve ampliação razoável no acesso ao ensino fundamental. No entanto, a permanência e o rendimento dos alunos não apresentaram bons resultados, de acordo com os indicadores disponibilizados. (CORREIA, M., 2003) O quarto trabalho deste grupo analisou a experiência do Plano Regional de Educação da região Serrana de Santa Catarina, que consistiu em um processo interativo entre Estado e Sociedade Civil, concluindo ter sido esta uma experiência democratizante, apesar das tensões geradas entre centralização do Estado e descentralização do poder político. (MUNARIM, 1999)

A terceira subcategoria de trabalhos que analisam experiências em gestão educacional no âmbito dos governos estaduais reúne aqueles que estudam a gestão no nível das escolas. São demonstrados enfoques variados nestes estudos, mesmo que eles coloquem a descentralização e a democratização da gestão como eixos norteadores de suas análises. A maioria dos trabalhos relata a avaliação de experiências em gestão participativa nas escolas. Um analisa a gestão colegiada a partir da implantação e desempenho do conselho escolar,

enfatizando seus limites e possibilidades. (MELO FILHA, 1998) Nove trabalhos fizeram análises mais complexas desse modelo de gestão, englobando outros aspectos da administração escolar tais como: o processo de elaboração, implantação e implementação do projeto político pedagógico (ALBUQUERQUE, 2000), a forma de escolha dos diretores (MIRANDA, G., 1998), a prática administrativa do diretor (GOMES, 2004), a relação da escola com o sistema de ensino (OLIVEIRA, E. 1997), a representação da participação dos vários segmentos da comunidade (AMARAL, 2000; FERREIRA, 1999; OLIVEIRA, A., 2003) sendo que dois deles analisaram a gestão de escolas que adotaram o paradigma da Qualidade Total. (ARANTES, 1999; CARREIRO, 1999) Em alguns casos esses autores reconhecem avanços na tendência de democratização da gestão, em outros constatam pouca interação e participação dos envolvidos, alguns deles se posicionando sobre a necessidade de consolidação e ampliação das práticas de gestão democrática na escola pública.

Outros dois trabalhos concentraram-se na avaliação da elaboração e implementação do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE) ou do Projeto Político-Pedagógico (PPP): um deles procurou compreender em que medida o trabalho gerencial se relaciona com o trabalho pedagógico da escola pública, na busca da excelência da qualidade do ensino, tendo como campo empírico o município de Campo Grande - Mato Grosso do Sul. (FERRO, 2001) O outro trabalho, tendo como foco o projeto político-pedagógico, analisou os contornos assumidos pelos princípios da autonomia, da participação e da democratização da gestão escolar, bem como a própria concepção do planejamento preconizada nas diretrizes oficiais e seus desdobramentos na prática educativa escolar em Minas Gerais, no final dos anos 90. (VALENTE, 2002)

Outra análise com esse enfoque também é feita em um artigo publicado no Caderno CEDES que, refletindo sobre as experiências de gestão e organização escolar, considera e argumenta sobre a existência de duas concepções antagônicas de gestão escolar: uma - o PDE - de caráter

gerencial, e outra - o PPP - que sinaliza para a construção de uma escola mais autônoma e de qualidade. (FONSECA, 2003)

Ainda nessa subcategoria de trabalhos dois estudos abordam experiências no campo da gestão dos recursos financeiros das escolas: um que investiga esta via de descentralização através do Programa Dinheiro Direto na Escola - o PDDE - em escolas estaduais de Natal/RN, concluindo que os recursos estão sendo geridos em conformidade com as normas legais, embora com dificuldades de ordem administrativa e burocrática na sua aplicação. (FRANÇA, 2001) O outro estudo também analisa a operacionalização desse Programa em duas escolas públicas do Distrito Federal, investigando os critérios utilizados na determinação das despesas, o grau de autonomia da escola na gestão dos recursos, a forma de participação da comunidade nessa gestão, o papel da APM nos processo de decisão, as atribuições do gestor escolar e a posição do PPP como eixo condutor da gestão escolar. (MOREIRA, 1999)

Os dois trabalhos restantes dessa subcategoria vão tratar da mesma temática da gestão escolar numa abordagem mais particularizada: um que enfatiza a análise da gestão escolar e do processo de provimento do cargo de diretor de escola na visão dos docentes, tendo como ambiente de análise duas escolas públicas do Distrito Federal (ARAÚJO, 2000) e o outro que analisa, na Bahia, a experiência de gestão escolar de uma escola pública administrada por uma Organização Social, análise que levou o autor a questionar sobre os possíveis efeitos dessa experiência no sentido de levar o Estado a se desresponsabilizar do seu dever com relação à educação dos cidadãos. (LORDÊLO, 2003)

Descentralização da gestão e a municipalização do ensino no âmbito dos municípios

Conforme foi mencionado, neste segundo bloco de trabalhos foram categorizados os estudos e pesquisas que analisaram a política e gestão da

educação no âmbito municipal. Eles estão classificados em duas categorias: planejamento e gestão de sistemas municipais e gestão no nível das escolas.

Planejamento e gestão de sistemas municipais

Enfocando a primeira categoria deste bloco de estudos, pôde-se compor a seguinte tabela, considerando as temáticas trabalhadas.

Tabela 11 - Estudos que focalizaram o planejamento e a gestão dos sistemas municipais

Tratamento conferido ao tema	Nº	%
Avaliação da gestão de sistemas de ensino, no sentido genérico	20	25,0
Processo de municipalização do ensino, propriamente dito	18	22,2
Atuação dos Conselhos Municipais	4	5,0
Impactos do FUNDEF	11	13,8
Planejamento da educação municipal	1	1,2
Políticas municipais de educação infantil	5	6,3
Políticas municipais de educação especial	4	5,0
Políticas municipais de educação de jovens e adultos	3	3,7
Descentralização da merenda escolar	4	5,0
Políticas de educação rural	10	12,5
Total	80	100,0

Como se verifica, as temáticas mais escolhidas nas pesquisas sobre a política de educação no âmbito municipal, tomando por base o levantamento bibliográfico realizado neste estudo, se concentram na avaliação do desempenho da gestão dos sistemas de ensino, com um enfoque geral e no processo de municipalização do ensino. Chamam também a atenção as proporções de estudos que tiveram como tema os impactos do Fundef na gestão dos sistemas municipais, assim como os estudos que contemplaram a educação no campo.

Com relação aos 20 trabalhos que fazem avaliações da gestão de sistemas municipais de ensino ressaltam primeiramente os que concentram suas análises no desempenho dos órgãos gestores do poder

executivo municipal, no que se refere à promoção de medidas voltadas à democratização, descentralização e participação da sociedade, como elementos integrantes das novas políticas do setor. Um artigo publicado na revista Educação e Pesquisa avalia esta questão em quatro municípios paulistas, detectando as possibilidades e impossibilidades de viabilização dessas dinâmicas inovadoras. Segundo o autor, dada a diversidade de formas de ação, foi possível analisar o papel dos diversos atores num contexto em que ainda convivem formas tradicionais de gestão e experiências inovadoras que começam a se legitimar aos olhos da população. (JACOBI, 2000) Outro artigo, publicado na revista Educação e Sociedade analisa as propostas de política educacional em gestão escolar dos governos de 11 municípios de diferentes regiões do país e discute a racionalidade dessas novas formas de organização e gestão. (KRAWCZYR, 1999)

Onze dissertações de mestrado e uma tese de doutorado também avaliaram as administrações municipais sob o enfoque da descentralização e da participação. Uma estudou o grau de descentralização que atinge as escolas públicas municipais do Rio de Janeiro e Niterói, observando neste último município sinal visível de participação ativa da população no processo escolar. (CASTRO, G., 1997) Outra analisou as dificuldades de atuação do Poder Público Municipal da cidade de Natal/RN, quanto ao cumprimento dos preceitos legais em relação à oferta do ensino fundamental nas escolas sob sua jurisdição. (ANDRÉ, 1997)

O processo de descentralização no sistema de ensino foi analisado em outra pesquisa de conclusão de mestrado, tendo como campo de análise um município do Tocantins, concluindo, a autora, que tal processo em curso não correspondia à forma proposta pela vertente democrática e que, ao contrário, constituía-se de um processo político que reforçava a base oligárquica/clientelista, pautado por intervenções externas. (LAGARES, 1998) Outra dissertação desse grupo de trabalhos avaliou a gestão da política municipal de educação em três municípios do interior do Maranhão, entre os anos de 1996 a 2002, constatando avanços do ponto de vista quantitativo

da oferta. No entanto, apresenta informações que revelam fragilidades estruturais dos sistemas, dada a descontinuidade administrativa e a presença de aspectos patrimonialistas e centralizadores que afetam a gestão educacional dos municípios. (LOCATELLI, 2003) Outra pesquisa de conclusão do mestrado analisou a gestão educacional da cidade de Belém, investigando o processo de elaboração do Orçamento Participativo e evidenciando as contribuições positivas que esta prática proporcionou para o fortalecimento de uma nova cultura democrática, no contexto analisado, segundo o autor. (MOURA, 2004)

Pesquisaram a gestão na rede municipal de Porto Alegre, dois mestrandos e um doutorando. O trabalho de um deles discutiu questões sobre as práticas e as relações regulatórias e emancipatórias dos diferentes agentes sociais e analisou os discursos produzidos pelos diferentes agentes, a constituição de projetos e instrumentos de gestão democrática e os efeitos produzidos a partir deles no nível das escolas. Dentre os resultados do processo analisado, a autora desta pesquisa destacou: a confluência de diferentes forças na constituição da gestão, a presença do Partido dos Trabalhadores em todos os espaços políticos, a força da tradição por parte dos professores que lutam para manter seu domínio na gestão escolar, o dilema do Estado que, embora propondo uma gestão democrática, muitas vezes aciona seu poder regulador e a diversidade de cenários entre as escolas, produzindo singularidades locais a partir de suas experiências. (MEDEIROS, 2003) A pesquisa que culminou na tese de doutorado acima referida teve como campo de investigação a experiência de transição de poder entre duas administrações de governo de Porto Alegre. Conclui que a democratização do poder não é tarefa fácil em configurações sociais marcadas por estruturas autoritárias e historicamente constituídas. (POOLI, 1999)

Tendo o mesmo campo de análise - o município de Porto Alegre - mais uma dissertação de mestrado estudou o desempenho do poder executivo municipal na administração de sua rede de ensino. Nesta direção

investigou sobre três gestões do Partido dos Trabalhadores à frente da Secretaria Municipal de Educação e seus reflexos na qualidade da educação, baseando-se nas administrações que cobriram o período de 1989 a 1996. Com isto constatou bons resultados no rendimento dos alunos, atribuindo o sucesso alcançado muito mais ao trabalho dos profissionais do ensino do que às estratégias gerenciais e políticas utilizadas pelo órgão central. (MACHADO, 1999)

Investigando a gestão dos sistemas de ensino, mas dirigindo suas análises para as questões da política partidária um estudo desta subcategoria de trabalhos, mostrou a reflexão do seu autor sobre a sua participação em uma experiência política na gestão da educação em um município do Rio Grande do Sul, Vera Cruz, entre os anos de 1993 a 1996. Com isto, mostrou os conflitos que se estabeleceram entre grupos na região: de um lado, os novos dirigentes, segundo o autor, comprometidos em qualificar a educação pública, políticos que emergiram de um processo eleitoral a partir de uma coligação de partidos progressistas e, de outro, os antigos dirigentes que tentavam impedir as mudanças propostas. O autor relata e analisa as possibilidades e dificuldades na implementação das políticas almejadas. (BEDIM, 1999) Também analisando relações de poder em sistemas municipais de ensino, outro trabalho discute as relações institucionais entre a Secretaria Municipal de Educação e as escolas de ensino fundamental em Vitória/ES, avaliando os aspectos de autonomia escolar, gestão escolar, projeto político-pedagógico e centralização administrativa. O autor, no entanto, não apresentou, no resumo consultado, os resultados alcançados na pesquisa. (SILVA FILHO, 2002)

Avaliando, também, as administrações municipais sob o enfoque da descentralização e da participação, mais duas dissertações se destacam: a primeira analisa a experiência do Fórum Municipal de Educação e Cidadania de Santo André/SP, na gestão de 1997 a 2000, concluindo que este fórum constitui-se de um espaço público de participação e cidadania, contribuindo para a formação política do município. (BETLINSKI, 2000) A outra focaliza

o processo de descentralização através da utilização da informática como recurso de gestão e melhoria das ações entre sistema e escolas na região de Andradina, São Paulo. (FISCARELLI, 2000)

Ainda dentro desta subcategoria de trabalhos encontram-se mais seis estudos que avaliam a gestão de sistemas municipais de ensino, dois deles utilizando a ótica econômica e os outros enfatizando medidas de impacto no campo do processo de ensino. Um deles desenvolve um sistema de análise de custos e desperdícios dos recursos públicos, tendo como foco a Secretaria Municipal de Educação de Porto Velho/Rondônia, chegando aos principais fatores críticos de sucesso, aos objetivos estratégicos e aos indicadores de resultados e de tendências. (SOBRINHO, 1999) Outro trabalho de conclusão de mestrado apresenta um método para analisar a eficiência da alocação de recursos públicos em secretarias municipais de educação, demonstrando os resultados de sua operacionalização em 39 municípios do Oeste do Paraná, chegando a classificar os municípios pesquisados numa escala de eficiência. O estudo ainda recomenda ajustes no método empregado, para futuras aplicações. (SOUZA, J., 2001)

Os quatro trabalhos que avaliam a gestão dos sistemas municipais, enfatizando medidas voltadas ao processo de ensino analisam: os impactos do Programa de Aceleração da Aprendizagem em Campo Grande/MS (MAIOLINO, 2002); a experiência do projeto Escola para o século XXI, implantado em 1998, em 40 escolas da rede municipal de Goiânia, voltado para a aceleração da aprendizagem, erradicação do analfabetismo, garantia do acesso, correção da defasagem idade-série e diminuição das taxas de evasão e repetência. (VALADARES, 2002) Os resumos desses dois trabalhos, entretanto, não informaram os resultados dessas duas experiências. Outros dois trabalhos nesta linha estudaram a administração do Sistema Municipal de Educação de São Paulo: um, sobre a gestão escolar na administração de Paulo Freire, considerando que no modelo por ele implantado foram registrados desafios, resistências e limitações ao exercício da gestão democrática em razão de fatores históricos, político-ideológicos

presentes no sistema de ensino. (ZANETTI, 1998) O outro trabalho analisou a implantação da estrutura curricular em ciclos na rede de ensino desse sistema no período de 1989 a 1992, detectando as dificuldades dessa implantação, dada a continuidade de práticas reprodutivistas e discriminatórias, com fortes resistências dos responsáveis pela orientação do currículo. (BORGES, 2000)

Sobre os 18 trabalhos da segunda subcategoria, que analisam o processo da municipalização do ensino convém destacar que três deles constituem artigos publicados, 14 dissertações de mestrado e uma tese de doutorado. Um primeiro artigo procura demonstrar as implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal, fundamentada nos programas federais para o financiamento do ensino nos espaços locais. Este artigo problematiza o pouco alcance das medidas do processo de descentralização via municipalização, uma vez que tal processo não consegue garantir a escolarização com efetiva qualidade. (AZEVEDO, 2002) O segundo artigo desenvolve uma análise da municipalização do ensino no Estado de São Paulo via implementação do convênio Estado x Municípios, no que diz respeito ao ensino fundamental. O artigo analisa dados de dois municípios e neles a autora busca identificar as características do seu processo gestor com respeito à transferência de escolas, alunos e professores para as redes municipais de ensino. (MARTINS, 2003)

O terceiro artigo analisa a dinâmica sobre a qual repousa a municipalização do ensino após os anos de 1980, tendo como referência a situação dos municípios de Santa Catarina na ampliação das oportunidades educacionais. Na construção de uma interpretação sociológica e colocando em evidência algumas lógicas subjacentes às políticas educacionais - a segregativa, a integradora a descentralizadora e a municipalista, o artigo ressalta esta última como associada à da democratização e à repartição das responsabilidades em termos da escolarização fundamental. (VALLE; MIZUKI; CASTRO, 2004)

Os trabalhos de conclusão de cursos de mestrado e doutorado discutem o processo de municipalização do ensino em diferentes ângulos:

um deles retoma os aspectos históricos desse processo procurando demonstrar que as políticas educacionais muncipalizantes implantadas no Brasil obedecem a um padrão internacional de reforma do Estado centralizador, exemplificando seus argumentos com as políticas educacionais descentralizantes/municipalizantes do Estado de São Paulo, nas décadas de 80 e 90; outro explora a natureza das diversas argumentações em torno da centralização versus descentralização e analisa o processo de implantação da municipalização do ensino no Estado do Rio de Janeiro, no período 1984 a 1991 (PIMENTA, 2000); Outro resgata a história da municipalização do ensino no Brasil desde 1828 e estuda esse processo em Uberlândia/MG, investigando o discurso e as práticas ocorridas entre os anos de 1997 e 1999, nesse município e sustentando, teoricamente, a defesa de uma municipalização da educação de forma gradual, com a participação da sociedade organizada e do poder público. (SOUSA, E., 1999)

Considerando as questões relativas à municipalização do ensino fundamental e a educação infantil, outra dissertação analisa a experiência de municipalização do ensino em Prudentópolis, apontando suas dificuldades e limites, apesar da legislação favorável (STROPARO, 1998); outro trabalho, analisando o processo de municipalização do ensino do ponto de vista da sua expressão legal e dos debates dela decorrentes, aponta e analisa as condições materiais através das quais esse processo se consolida no município de Icapuí/Ceará. (BRAGA, 1998) Também no Estado do Ceará foi desenvolvida uma pesquisa com esta temática, desta vez investigando a gestão do governo no período 1995 - 1998, através do estudo de várias angulações do processo. Ao reconhecer os efeitos positivos de medidas de governos anteriores, que propiciaram a implantação de políticas educacionais descentralizadoras, não deixa de assinalar alguns insucessos e dificuldades nesse processo. (ALBUQUERQUE, 2001) Por sua vez, uma dissertação de mestrado discute o papel da UNDIME no processo de municipalização do ensino no Brasil e, particularmente no Paraná. Como ex-dirigente dessa entidade naquele Estado, o autor desta dissertação aponta

para o sucesso dessa política, principalmente, devido à boa relação que se estabeleceu entre o UNDIME/PR e a Secretaria da Educação do Estado. (PINHEIRO, 2001)

Os oito trabalhos restantes desta subcategoria focalizam os efeitos do processo de transferência de escolas dos sistemas estaduais para os sistemas municipais. Três deles ressaltam impactos positivos, mesmo considerando algumas limitações e dificuldades. São os casos de estudos feitos no Paraná (OLIVEIRA, 1995), em São Paulo, no município de Votuporanga (LOPES, 2000) e na Região de Araraquara, São Paulo, ressaltando a importância do comprometimento político do dirigente municipal. (BORGUI, 2000) Quatro outras dissertações mostram-se pessimistas com relação aos processos de municipalização do ensino, experimentados nas regiões pesquisadas. Foram os casos de estudos feitos em Marília/São Paulo (BORGUETTI, 2000) e Santos e Jundiaí (PAVAN, 1998), que salientaram que o processo de descentralização experimentado nesses municípios levou à concentração do poder no executivo local, dificultando uma gestão participativa. Somam-se a estes os estudos que tiveram como campo de análise o município de Saltinho/São Paulo (NATERA, 2001), os pequenos municípios rurais de Santa Catarina (SCHMIDT, 2000), salientando este último a necessidade de maior articulação entre as redes estaduais e municipais para superar as desigualdades históricas de acesso e qualidade do ensino. Completa esta subcategoria de trabalhos que analisam o processo de municipalização do ensino, um estudo que focaliza esse processo no município de Rafard/São Paulo. (DE LARA, 1999) Entretanto, no resumo consultado deste estudo só aparecem os objetivos da pesquisa, sem tecer comentários sobre os resultados.

Quatro estudos desta primeira categoria de trabalhos que estudaram o planejamento e a gestão de sistemas municipais trataram de pesquisar a atuação dos conselhos municipais (CME) como instância de poder que pode estar a serviço da descentralização da gestão do ensino e fortalecimento da educação municipal. Um deles, que analisou a gestão do Conselho

Municipal de Dom Pedrito/RS, a partir da percepção de seus componentes e classificou, neste caso particular, seu estilo como participativo-consultivo, na medida em que os conselheiros têm trabalhado em consonância com os órgãos com os quais se relaciona e interage. O trabalho conclui sobre a importância desse órgão no município para garantir transparência, fundamentar as decisões do executivo municipal e espelhar a vontade da comunidade. (ROSA, 2001) Dois trabalhos estudam a atuação de conselhos municipais no Estado da Bahia, não apresentando resultados tão otimistas quanto o anteriormente comentado. Um deles, estudando os CME de nove municípios, conclui que este órgão ainda não pode ser considerado como fundamental para a melhoria da qualidade do ensino oferecido nas localidades estudadas, vez que em muitas delas este conselho não tem cumprido com suas atribuições, principalmente por desconhecimento, por parte dos conselheiros, de suas reais funções. (MEIRA, 1998) O outro trabalho desenvolvido na Bahia assinala, com base na pesquisa realizada, que os CME vêm lutando para constituírem-se em efetivos espaços de representação da sociedade civil no setor educacional, através da atuação de entidades não-governa-mentais, sindicatos, igrejas, movimentos sociais presentes na sua composição e nos fóruns permanentes que lhes dão sustentação política e fiscalizam a sua atuação. (ROCHA, 2001) Uma tese de doutorado estudou as perspectivas de democratização das políticas educacionais que poderiam ser concretizadas na atuação dos conselhos municipais - Fundef, CACS e CME - nos municípios de Diadema e Cascavel, no Paraná. (LIMA, 2001) O resumo desta tese não mostra os resultados da investigação.

Os impactos do Fundef nos sistemas municipais de ensino são estudados em 11 trabalhos desta categoria de estudos. Em um artigo publicado são discutidas as possibilidades e os cenários criados por esse Fundo, colocando, o autor, em divergência à posição oficial do Ministério da Educação. (RODRIGUEZ, 2001) Oito dissertações analisam esses impactos, concentrando-se cada uma delas em determinados aspectos. Um deles analisa os efeitos do Fundo sobre as funções e qualificação docentes

no regime de colaboração entre as esferas estadual e municipal no âmbito nacional e no Estado do Mato Grosso, concluindo pela necessidade de fortalecimento da colaboração entre os entes federados. (RIBEIRO, 2002) Outra pesquisa estuda as alterações provocadas pelo Fundo, em termos de aumento de aportes de ordem financeira, no crescimento das matrículas do ensino fundamental, na redução da oferta de matrículas na educação infantil e na implantação de Plano de Cargos, Carreira e Remuneração do Magistério na rede municipal de ensino de Ponta Porã/MS. Para este estudo, o Fundef está fazendo estimular a formação em nível superior entre os docentes, levando a atingir um dos objetivos da valorização do magistério, pelo menos, pela via da melhoria salarial. (SILVA, 2003) A fragilidade estrutural do sistema educacional, neste particular e a permanência dos vícios do sistema com características patrimonialistas e centralizadoras são estudadas no município da Parnaíba/PI. (PIRES, 2004) Outra dissertação analisa a criação do Fundo como instrumento de redistribuição e suplementação de recursos financeiros para a educação e a identificação dos fatores que interferem na constituição e no desempenho do seu Conselho de Acompanhamento e Controle Social, no município de Teresina/PI. (CARVALHO, 2003)

Nesta mesma linha de análise outros trabalhos focalizaram os impactos do Fundef. Koslinski (2000) investiga até que ponto o comportamento dos implementadores do Fundo e do público alvo condiz com os procedimentos previstos pelos formuladores dessa política. Outro estudo verifica as repercussões do Fundef em municípios do Estado de São Paulo, constatando que este Fundo induziu o intenso processo de municipalização, modificando o perfil das redes municipais que passaram a ofertar o ensino fundamental em vez da educação infantil, como faziam anteriormente, notando, de outro lado, uma melhoria na transparência no uso dos recursos. (BASSI, 2001)

José Guimarães (1998) constata o aparecimento de centenas de convênios de pequena abrangência, levando a coexistência de duas redes distintas, minúsculas, com salários e condições diferenciadas de trabalho e

várias orientações pedagógicas. Sousa (1996) verifica os efeitos positivos da implantação do Fundef em municípios goianos como: implantação de planos de carreira do magistério, aumento salarial dos professores, capacitação dos professores, reestruturação dos prédios e do sistema de transporte e controle social dos recursos financeiros. Uma tese de doutorado analisa comparativamente quatro casos de Conselhos do Fundef em municípios baianos no período de 1998 a 2001, e indica que em tais conselhos existe uma presença expressiva do executivo municipal influindo na condução das suas ações, apresentando estes órgãos, no dizer do seu autor, um caráter mais fiscalista do que propriamente de avaliação do mérito da aplicação dos recursos. (ARAGÃO, 2003) Por fim, uma dissertação analisa o Fundef como política de financiamento do ensino, a partir do discurso do MEC, de análises de especialistas e de segmentos da comunidade educacional, através de uma amostra de administradores municipais, educadores e estudantes. Aponta aspectos positivos e aspectos negativos da implantação do Fundo. (ALENCAR, 2001)

Conforme foi visto na Tabela 11, um trabalho, apenas, foi encontrado que tem o foco de análise na questão do planejamento da educação municipal. Trata-se de um artigo que discute as relações entre sistemas de ensino e planos de educação no âmbito dos municípios, indicando a partir do tratamento dado sobre os sistemas municipais de ensino na Constituição e na LDB, os passos a serem seguidos para a implantação desses sistemas assim como para a elaboração de planos municipais de educação. (SAVIANI, 1999)

Cinco trabalhos dentro deste bloco de estudos focalizam políticas municipais de educação infantil. Um deles analisa esta questão nas cidades de Belo Horizonte/MG e Vitória da Conquista/BA, constatando o desprestígio que as administrações têm emprestado ao atendimento da demanda dessa etapa da educação básica nas localidades estudadas. (BRANDÃO, 2003) Outro trabalho desenvolvido nesta direção analisa no município de Dourados/MS, no período de 1988 a 1998, a centralidade

que é dada ao ensino fundamental, no que imprime um caráter secundário às outras etapas desse nível de educação, notadamente a educação infantil, mesmo considerando as diretrizes dos organismos internacionais. (REAL, 2000) Três teses de doutorado também se ocupam da questão das políticas de educação infantil nas redes municipais: uma delas com preocupação central de conhecer as concepções de infância, linguagem e letramento que permeiam os discursos e as práticas das diferentes instâncias da educação infantil na rede municipal da cidade do Rio de Janeiro, traçando um panorama da cobertura do atendimento nesse nível, percorrendo a história da oferta da educação infantil nesse município. (CORSINO, 2003) Outra tese estabelece a relação entre educação e cuidado no atendimento infantil no município de Uberlândia, analisando a proposta de gestão compartilhada entre Secretaria de Educação e Secretaria do Trabalho e Ação Social. (SOUSA, 1995) E a outra, analisando como o poder público municipal de Piracicaba/São Paulo elaborou suas políticas de educação infantil, seus programas, planos e projetos nas diversas administrações, relacionando os dados com as concepções da autora sobre democracia, participação e cidadania. (HERMANN, 1995)

Quatro trabalhos analisam as políticas da educação especial postas em prática em redes municipais de Ensino. Uma dissertação de mestrado estuda tais políticas em Porto Alegre, no período entre 1998 a 2000 através de três eixos de análise: a organização do ensino, a formação de professores e os serviços de apoio, verificando as transformações recentes nessa modalidade de ensino e o avanço do paradigma da Educação Inclusiva. Neste sentido, buscou evidenciar as possíveis aproximações entre o projeto político-pedagógico implementado na rede e esta perspectiva paradigmática. Os resultados indicaram presença de matrizes como de democratização do ensino, redimensionamento estrutural administrativo e inovações pedagógicas. (SANTOS JR, 2002) Mais duas dissertações tratam de analisar propostas de inclusão e integração de alunos portadores de necessidades especiais de aprendizagem e sua efetivação em redes municipais. Uma delas

estudou a implantação de uma proposta em Natal/RN, discutindo o percurso e os percalços que conduzem das intenções às práticas. Embora se constituindo em um avanço no meio educacional de Natal, sua implantação está evidenciando a gravidade da situação das escolas da rede, em face das dificuldades encontradas pelos educadores. (CASTRO, M., 1997) A outra investigou a inclusão e integração dessa demanda no município de Maringá e como se efetivam esses processos nas escolas, privilegiando os seguintes aspectos: caracterização dos sujeitos, conhecimento que os profissionais possuem sobre a inclusão e as inter-relações das práticas pedagógicas com a inclusão. (MIRANDA, 2001) Uma tese de doutorado também teve como tema as políticas voltadas para a educação especial, desta vez avaliando duas experiências que ocorreram no município de São Simão/SP entre 1991 e 1992, dirigidas ao atendimento de alunos com deficiências físicas e mentais. Explorando na sua abordagem teórica a relação entre educação, cidadania e política, a autora busca uma compreensão do sujeito coletivo e de sua organização a partir da análise da percepção das pessoas envolvidas nos projetos e a valorização que é dada para eles. (TOLDO, 1996)

Conforme foi visto na Tabela 11, três trabalhos se concentraram em analisar as políticas de educação de jovens e adultos em sistemas municipais: O Programa de Educação Básica de Jovens e Adultos foi estudado em Recife/PE, no período de 1985 a 2000, através das orientações político-pedagógicas de quatro gestões administrativas. O estudo ressalta que o atendimento nessa modalidade de ensino não mais se dá neste município mediante projetos e campanhas emergenciais e, sim, como um constitutivo do sistema regular de ensino (SALDANHA, 2001); um estudo de caso investigou a municipalização do ensino básico de jovens e adultos em Porto Alegre, através da experiência do Serviço de Educação de Jovens e Adultos (SEJA), de 1989 a 1995, descrevendo sua abrangência e analisando suas orientações político-metodológicas, características de estrutura e funcionamento, métodos de gestão, estratégias de financiamento e formação

de educadores. A autora afirma que, nesta experiência, há indicações de que a qualidade alcançada pelo SEJA decorre, em grande medida, do elevado investimento na profissionalização e formação em serviço de suas educadoras (DI PIERRO, 1996); a experiência do Programa de Educação Juvenil foi avaliada na Cidade do Rio de Janeiro. A partir de uma reflexão histórica da Educação de Jovens e Adultos (EJA), e procurando compreender as sucessivas políticas educacionais destinadas a essa demanda, o autor analisa esse programa, fazendo um contraponto entre sua filosofia de ação e as exigências de formação para o mercado de trabalho relativo a esta fase atual do capitalismo, que requer cada vez mais um trabalhador jovem, polivalente, empreendedor, autônomo e flexível, o que vai conduzir a uma juvenilização no interior da EJA. (CHAGAS, 2003)

Quatro trabalhos estudaram o processo de descentralização da merenda escolar: um artigo analisa a constituição, organização institucional e o desempenho do Programa de Alimentação Escolar no Estado do Mato Grosso, no período de 1979 a 1995, enfatizando a transição do modelo de gestão centralizada para o da gestão descentralizada. Para as autoras, a dinâmica, intensidade e ritmo das mudanças no modelo foram influenciadas, de um lado, pelas estratégias federais e, de outro, pelas prioridades, graus de anuência e capacidade institucional das administrações dos governos subnacionais (SPINELLI; CANESQUI, 2002); outro artigo avalia a atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar em 1378 municípios brasileiros entre setembro de 1997 e abril de 1998, verificando suas principais atribuições e o avanço no processo de descentralização. (PIPITONE et al, 2003) Duas dissertações de mestrado completam esses quatro trabalhos: uma que faz uma recuperação histórica do processo de produção da merenda escolar no Brasil, no Governo Estadual de Mato Grosso do Sul e nas prefeituras municipais deste estado e aborda o período em que a gestão pública da merenda foi descentralizada, demonstrando que há uma evidente incongruência entre o discurso oficial e a política de descentralização. No dizer da autora, ao mesmo tempo em que o discurso

oficial apela para o argumento da democratização, limita e subordina a ação dos conselhos de alimentação escolar eleitos como instrumentos de participação política da sociedade. (ANDRADE, 2002) A outra dissertação, neste sentido, avalia o processo da municipalização da merenda em três municípios do Rio Grande do Norte, ressaltando seus novos rumos com a convivência de velhas práticas. (BEZERRA, 1999)

Os dez trabalhos que se ocupam da temática da educação rural têm um eixo de análise até certo ponto comum, chamando a atenção para aspectos habitualmente esquecidos ou secundarizados nas gestões dos sistemas de ensino. Este eixo refere-se à articulação necessária que deve existir entre as questões agrárias e de desenvolvimento agrícola do povo que habita as regiões rurais do país e a concepção de uma escola pública específica que leve em conta os modos de vida dessa população e promova condições para o seu desenvolvimento. Nesta direção, uma dissertação de mestrado analisa a contribuição do Pronera na construção de políticas públicas de educação no campo e desenvolvimento sustentável, analisando as conquistas materializadas historicamente com a criação do Programa e na construção da Articulação Nacional por uma Educação do Campo, como fruto da ação de movimentos sociais que ampliam o debate da questão agrária, incorporando a ele o tema educação no campo. (MOLINA, 2003) Outra dissertação aproxima-se deste tema quando pesquisa a escola pública contemporânea rural e a proposta de educação básica do campo, buscando estabelecer a relação dessa escola com a organização do trabalho no campo. Para tanto, toma como ponto de partida a análise das atividades agropecuárias desenvolvidas em um campo empírico delimitado e a escola que aí se insere. A autora conclui, a partir da pesquisa e da revisão de literatura sobre o tema, que a incorporação de tecnologia prescinde cada vez mais do trabalho humano e da escolaridade do homem trabalhador e que não faz sentido uma escola diferente para o campo, argumentando que o enfoque da especificidade do trabalho rural cada vez mais se dilui. Deve-se, ao contrário, conforme seu pensamento,

fazer sentido uma escola inserida num único processo educacional. (LOVATO, 2003)

Analisando o desenvolvimento de um trabalho de educação rural do município de Simão Dias/SE, pelos governos municipais de 1970 a 1990, caracterizado por práticas conservadoras e clientelistas, outra dissertação conclui que o sistema educacional proposto nesse período muito pouco favoreceu ao agricultor, que continuou dependente e alienado. Para a autora desta dissertação, a organização escolar sempre esteve vinculada à formação social e política, com o Estado assumindo o comando das iniciativas pedagógicas. Refletindo sobre os resultados obtidos na pesquisa, esta autora afirma que não é suficiente a construção de prédios escolares, a aquisição de recursos materiais e até a contratação de novos professores, se estas ações não forem acompanhadas por uma proposta de ação eficaz para a educação como prática pedagógica libertadora. (SOARES, 1996)

Nesta mesma direção, mais dois trabalhos analisam a educação rural: Um deles investiga a adequação do currículo, as expectativas dos alunos e pais, o papel e a qualificação do professor no município de Porto Nacional/ Tocantins, constatando não ter, neste local, política definida neste sentido. (SILVA, 1995) O outro estuda a escola rural e o seu professor, numa perspectiva histórica, em Minas Gerais, focalizando com detalhes o município de Campo das Vertentes. Constata a precariedade de funcionamento das escolas, as dificuldades de deslocamento dos alunos, o distanciamento dos conteúdos, livros didáticos da realidade do campo, as dificuldades de acesso ao ensino fundamental e médio e a falta de qualidade e adequação da formação do professor. (CAVALCANTE, 2004) Outro trabalho com ênfase na educação rural analisou, no município de Catalão/ MG, o histórico e as perspectivas da Escola Nucleada Rural, discutindo os problemas que envolvem as escolas integrantes deste modelo, como os ligados aos meios de transporte, à municipalização do ensino e à necessidade de renovação dos currículos, de forma a atender às especificidades do campo. Na opinião da autora, é preciso refletir acerca do currículo e da cultura

camponesa e sobre o aluno rural enquanto sujeito do processo ensino-aprendizagem. (FLORES, 2000)

Uma experiência nas escolas de zona rural, também foi avaliada em outra dissertação, tendo como campo de investigação o município de São Sepé/RS. Nela foram analisadas as repercussões da implantação de uma proposta pedagógica desenvolvida através de um programa de Educação Física nas escolas do município, cujos resultados foram positivos, segundo a autora. (VARGAS, 2000) Um estudo sobre a política educacional dos projetos de colonização no norte do Mato Grosso foi realizado por um mestrando na sua dissertação. Nela foi analisada a política educacional implantada no projeto Casulo, no município de Santa Carmem, onde o autor detectou ainda a existência de grandes problemas no campo educacional como o analfabetismo e de outros problemas do ponto de vista social, como o da não valorização do trabalho do homem do campo. (PERIPOLLI, 2002)

Também com relação à educação rural, nesta categoria de trabalhos foi encontrado um artigo que estuda a condição dos jovens que residem no campo, sob o ponto de vista de sua socialização, educação e assistência, num contexto em que as fronteiras entre o rural e o urbano diminuem cada vez mais e diferentes universos culturais se interpenetram. Foram analisadas as dificuldades socioeconômicas da vida do jovem trabalhador na agricultura e as repercussões destas dificuldades no seu desempenho escolar, tendo como ambiente de pesquisa a região do Vale do Jequitinhonha, em Minas Gerais. (SILVA, 2002) Fecha este conjunto de estudos sobre políticas da educação rural, um artigo que mapeia o conhecimento produzido na área nas décadas de 80 e 90, esboçando o "estado da arte" neste campo de investigação. As autoras ressaltam em suas conclusões que a grande tendência encontrada se liga ao fato de que tais estudos são realizados e organizados a partir da perspectiva da população alvo, ou seja, dos que habitam o meio rural. As iniciativas dos estudos geralmente não nascem da sensibilidade dos estudiosos do tema. (DAMACENO; BESERRA, 2004)

Gestão da educação no nível das escolas municipais

Foram quatro as subcategorias classificadas nesse conjunto de trabalhos que analisam a dimensão da gestão no nível das unidades escolares de redes municipais. Predominaram os estudos que investigam a gestão democrática e participativa, considerando os vários mecanismos de participação democrática que as novas tendências das políticas públicas têm colocado à disposição para as escolas. Estas subcategorias assim se dividem conforme a tabela seguinte.

Tabela 12 - Distribuição dos trabalhos que analisam a gestão educacional nas escolas municipais

Tratamento conferido ao tema	Nº	%
Gestão democrática e participativa considerando vários aspectos	13	65,0
Gestão expressa no projeto político-pedagógico	5	25,0
Gestão expressa no Programa Dinheiro Direto na Escola	1	5,0
Gestão partilhada com a iniciativa particular	1	5,0
Total	20	100,0

Dos 20 trabalhos nesta categoria, como se vê, 13 se dedicam a analisar a gestão da escola, contemplando seus múltiplos aspectos ou mecanismos. Um deles teve por objeto de pesquisa a avaliação do Projeto Qualidade na Escola, com o objetivo de reduzir os índices de evasão e repetência, projeto desenvolvido nos anos de 1994 a 1996 pela rede municipal de ensino de Campo Grande/MS que, segundo o autor, constituiu-se na transposição dos conceitos oriundos do sistema produtivo para a área educacional. (CAMARGO, 1999) Usando o referencial do Programa da Qualidade Total, uma dissertação buscou discutir sua validade e congruência para os fins de aumentar a melhoria do trabalho escolar. A pesquisa empírica confirmou a hipótese de que houve o aumento da exploração do trabalho docente e o agravamento do caráter seletivo e excludente do sistema escolar. (CUNHA, 1995)

Outros trabalhos estudaram a gestão escolar a partir da implantação dos conselhos escolares. Um deles analisou esta implantação e os impactos

das políticas de descentralização na unidade escolar em Fortaleza/CE, verificando que a existência desses conselhos não é suficiente para garantir a democratização da gestão escolar. Para tanto, é necessário que tenha na escola uma cultura participativa. (MATOSO, 2000) A atuação dos conselhos escolares também foi objeto de estudo de uma dissertação que analisou, em Angra dos Reis/RJ, a operacionalização do conceito de participação e de cidadania no âmbito da teoria democrática no nível municipal, com uma experiência petista. (BATISTA, 1997) A implantação e atuação dos conselhos escolares também foram estudadas em uma dissertação, tendo como campo de análise a rede municipal de Recife, no período de 1991 a 1995. Com isto, a autora analisou a trajetória da elaboração da lei que instituiu os CES, as medidas adotadas pela Secretaria de Educação e a atuação dos protagonistas na cena democrática. (MACIEL, 1995)

Também em Juiz de Fora foi verificado o impacto do Colegiado Escolar no desempenho da rede pública de ensino. A pesquisa procurou dimensionar a relação das práticas inovadoras e os resultados do desempenho das escolas envolvidas, com a gestão democrática propiciada pelo Colegiado. (CARMO, 1998) Outro estudo que resultou numa dissertação de mestrado foi desenvolvido nas escolas da rede municipal de Salvador/BA, analisando o processo de eleição de diretores e vice-diretores de escolas, constatando, o autor, que este estudo ajudou a compreender as dificuldades de se implantar mecanismos de descentralização e democratização dos processos educacionais. (NOVAES, 1996) A experiência do município do Rio de Janeiro, no que concerne à eleição de diretores, foi objeto de análise de outra dissertação, constatando as mudanças ocorridas na relação comunidade, escola e governo municipal. (REIS, 1995) Outro estudo voltado a analisar a gestão escolar participativa em escolas públicas teve, também, como cenário a rede municipal de Salvador. Estudando duas escolas que oferecem a educação infantil e as primeiras séries do ensino fundamental, o autor examinou as semelhanças e diferenças entre tais escolas com relação

à infraestrutura, localização e características dos vários segmentos das comunidades escolar e local e concluiu, dentre outras coisas, que a democratização de gestão escolar é um ponto de partida para a busca de transformações que levem à melhoria da qualidade do ensino, mas certamente não o único, havendo necessidade de outras condições para que se efetive o ensino de qualidade. (MUTIM, 2000)

Outro estudo que se concentra na análise dos mecanismos de democratização e descentralização da educação nas escolas municipais teve como campo de investigação a rede pública de Teresina/PI, elegendo como foco o processo de participação comunitária na gestão, através da eleição de diretores e a constituição e desempenho dos conselhos escolares, no período entre 1993 e 1998. Observou-se que as primeiras eleições, assim como a implantação dos conselhos, não ocorreram quando se iniciou a mobilização da comunidade de cada escola. (FONTELES SOBRINHO, 1999) Estudo semelhante foi desenvolvido nas escolas municipais de Aracaju/SE, tendo como objeto de análise a gestão democrática via experiência dos órgãos colegiados. Os resultados, segundo a autora, vislumbram o caráter contraditório da experiência, marcada por rupturas e continuidades, avanços e recuos, na perspectiva de superar os desafios do processo de democratização da gestão escolar. (NUNES, 2000)

Fatores facilitadores e fatores impeditivos para a implementação da gestão participativa nas escolas foram, também, analisados em uma dissertação que teve como campo de investigação o sistema público municipal de ensino de Camaragibe/PE, apresentando, a autora, no final do seu trabalho, sugestões de medidas concretas que a escola pode utilizar para a implementação dessa prática no seu interior. (FREIRE FILHA, 1996) Um trabalho deste subconjunto de pesquisas estudou o programa de descentralização financeira nas escolas da rede municipal de Curitiba/PR, implantado em 1997, procurando verificar de que forma as escolas incorporaram as determinações do programa, chegando à conclusão de que elas, ao adaptarem às medidas adotadas pela Secretaria, não abriram

mão de suas tradicionais formas de resolver os problemas de ordem financeira. (SOUZA, Ângelo, 2001)

Analisando questões ligadas à gestão da escola, porém, focalizando grande parte de seus estudos na implementação do projeto político-pedagógico (PPP), das escolas, foram encontrados cinco estudos. Um deles pesquisou o processo da construção do PPP no espaço escolar e suas implicações na democratização da gestão em uma escola da rede municipal de Contagem/MG, buscando compreender o sentido das ações coletivas e suas relações com os movimentos sociais locais e o poder dentro da escola, além dos conflitos que se estabeleceram nessa dinâmica. (COSTA, 1997) Outro analisou a relação entre autonomia e manutenção e/ou modificação de práticas escolares, fundamentado na realização de uma pesquisa com 37 escolas da rede municipal de São Paulo, durante os anos de 1999 e 2000. Dentre as conclusões, o autor aponta que a construção e a implementação do PPP nas escolas refletem basicamente a busca de soluções imediatas aos graves problemas que afetam o cotidiano escolar. (MONFREDINI, 2002) Outro estudo investigou as questões que interferem na compatibilização e inter-relação entre a definição de políticas públicas e sua real implantação nas escolas. Para tanto, identificou e analisou as principais variáveis que interferem na elaboração do PPP nas unidades escolares, detectando as condições institucionais que facilitam ou dificultam a concretização da gestão educacional na escola. (PEREIRA, 1995)

Tendo o objetivo de entender e levantar discussões sobre a autonomia dos professores na escola, outro trabalho estudou, numa escola municipal de Juiz de Fora, a elaboração e implementação do PPP, sugerindo em suas reflexões conclusivas que a autonomia é um processo amplo e inacabado, que envolve uma série de fatores individuais e coletivos, sustentada pelas relações de poder existentes na instituição. (ABREU, 2004) Um artigo, estudando a prática da não retenção escolar na narrativa dos professores, tomou como referência a adoção do projeto político-pedagógico da Escola Plural na rede municipal de Belo Horizonte. Com isto, constatou mudanças

radicais na organização pedagógica e no trabalho docente. Para as autoras, o princípio da não retenção presente na efetivação do PPP inserido nesse referencial não conseguiu desfazer os nós imbricados no sistema de ensino e reverter o quadro da exclusão que persistia. (GLÓRIA; MAFRA, 2004)

Neste conjunto de trabalhos que tem como foco principal o estudo da gestão escolar, encontra-se uma dissertação de mestrado que investiga as repercussões do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), em três escolas municipais de Camaragibe. Os resultados da pesquisa indicaram que a participação da comunidade na gestão da escola apresenta-se como uma participação outorgada e os mecanismos impostos centralmente não têm contribuído para a autonomia escolar, visto que a gestão se restringe a decisões sobre o como gastar os recursos segundo parâmetros pré-determinados. Apesar disso, a autora identificou uma margem de autonomia entre o poder local e central, expressa em mecanismos que buscam maior envolvimento da comunidade nas decisões. (SANTOS, 2001) Uma última dissertação desta categoria de trabalhos chama a atenção para os perigos de se adotar a gestão da escola pública de forma partilhada com a iniciativa particular. Analisando uma experiência de parceria da Prefeitura Municipal de São Paulo e uma empresa na implementação de um programa, verificou-se a interferência dessa empresa no processo de construção curricular. (VAINI, 1999)

Questões sobre o processo educacional, analisadas em escolas das redes municipais

Setenta e oito trabalhos deste terceiro bloco foram encontrados no levantamento bibliográfico feito nesta pesquisa, que indicaram estudos que analisam fatores ligados ao processo de ensino, ao currículo, à formação de professores, às metodologias e práticas pedagógicas, enfim sobre aspectos pedagógicos e sociais vivenciados em escolas municipais, envolvendo a administração, o corpo docente e discente. A tabela seguinte

dispõe estes trabalhos de acordo com as temáticas focalizadas. Como se vê, os trabalhos mais frequentes elegeram temas referentes à organização dos trabalhos pedagógicos, à proposição de componentes curriculares e a aspectos da realidade social vivenciada no ambiente escolar. Também foi significativa a quantidade de trabalhos que se concentram no estudo de temáticas ligadas à educação ambiental, à formação dos profissionais, à educação especial, às novas tecnologias aplicadas ao ensino e de estudos que se concentravam nas práticas de ensino, demonstrando que estes são campos do conhecimento que têm despertado o interesse da comunidade acadêmica nos tempos recentes, principalmente para a realização de pesquisas de conclusão de cursos de pós-graduação.

Analisando com mais detalhes, contata-se que foram diversificados os temas das pesquisas que tiveram como objeto o estudo do currículo. Foram estudos diagnósticos e propositivos, sugerindo a inclusão de componentes curriculares importantes para a formação dos alunos. A tabela seguinte demonstra a variedade desses temas.

Tabela 13 - Distribuição dos trabalhos que analisam questões ligadas ao processo educacional vivenciado em escolas municipais

Tratamento conferido ao tema	Nº	%
O processo do ensino na Educação Especial	8	10,3
O processo do ensino na Educação Infantil	2	2,6
O processo de ensino na Educação de Jovens e Adultos	4	5,1
Práticas de leitura e ensino da Língua Portuguesa	6	7,7
Educação e novas tecnologias	7	9,0
Educação ambiental	11	14,1
Problemas de rendimento escolar	2	2,6
Organização pedagógica das escolas e componentes curriculares	15	19,2
Formação continuada de profissionais do ensino	9	11,5
Processos de aprendizagem e aspectos vivenciados nas escolas	14	17,7
Total	78	100,0

Os oito trabalhos que investigam aspectos pedagógicos da Educação Especial demonstram, em geral, as dificuldades que esta modalidade de

ensino enfrenta para desenvolver o processo de ensino de qualidade para esta demanda específica, devido, principalmente, à falta de condições básicas para tal. Duas dissertações analisam a questão que envolve a inclusão escolar e o portador de necessidades especiais da aprendizagem nas aulas de educação física em escolas municipais. Tendo como campo de análise a rede pública de ensino de Uberlândia/MG, uma pesquisa concluiu que a perspectiva que se apresenta para o aluno nessas condições está distante do que é preconizado pela política de inclusão. São inúmeras as dificuldades que enfrentam diretores, professores e alunos para desenvolver um processo de ensino satisfatório por falta de condições mínimas. (SOUSA, 2002) Em Florianópolis, outra dissertação analisou a percepção dos professores de educação física sobre a integração de alunos com necessidades especiais no ensino regular da rede municipal e concluiu que os professores apontam a falta de recursos materiais e pedagógicos e de professores capacitados para o trabalho com esses alunos, como fatores dificultadores da integração (SILVA, 2001) A integração desses alunos na rede de ensino, também, foi estudada em Porto Alegre, através de uma pesquisa sobre a experiência da implantação de Salas de Integração e Recursos (SIR), como mecanismo da política de inclusão. Os resultados deste estudo são mais otimistas que os do estudo anteriormente mencionado no que diz respeito à questão da integração. Indicam que nessa experiência existia um processo de construção de parcerias entre os professores desses ambientes e aqueles do ensino comum, abrindo possibilidades de inclusão. (TEZZARI, 2002)

Também na perspectiva de analisar as concepções dos professores no campo desta modalidade de ensino, três trabalhos foram encontrados: um, buscando identificar as concepções de professores do ensino regular de Cascavel/PR sobre as políticas de inclusão escolar e sua implantação nesse município. O estudo concluiu que tal política está a exigir o aprimoramento na formação de professores para a sua implementação. (OGURA, 2001) Outro trabalho estuda em escolas municipais do Rio de Janeiro as

representações dos professores relativas à aprendizagem de alunos portadores de paralisia cerebral e constata que, apesar da presença do paradigma da inclusão nas escolas, ainda existem professores inflexíveis, que não buscam soluções para as dificuldades, preferindo não se comprometer com a questão. (MAZILLO, 2003) O terceiro trabalho procura compreender as dificuldades de professores com os alunos portadores de Síndrome de Down, em Juiz de Fora, quando foi demonstrado que as concepções e práticas pedagógicas da educação tradicional persistem, constatando uma visão discriminatória. O estudo aponta para a necessidade de (re)significar não somente o ensino e a escola, mas a própria formação do professor, munindo-o de recursos educacionais inovadores, de novas atitudes e competências. (QUINTELA, 2004)

Uma dissertação neste grupo de estudos, que analisa aspectos do processo de ensino na educação especial, estuda as atividades lúdicas como elemento facilitador para a inclusão de deficientes auditivos em classe comum, em uma escola municipal da cidade de Assis/São Paulo. A pesquisa revelou que a introdução de um programa de atividades lúdicas adaptadas ao contexto da inclusão melhorou a caracterização dos deficientes, aliado a uma conscientização do grupo sobre a acessibilidade, ao tempo em que melhorou as relações interpessoais dos alunos dentro e fora da sala de aula. (CUSTODIO, 2002) Uma última dissertação dessa subcategoria de trabalhos, partindo dos pressupostos dos direitos humanos da pessoa com necessidades especiais de aprendizagem, analisa os avanços e conquistas dessa demanda no usufruto dos bens e serviços educacionais, especificando a singularidade das experiências nesta direção, no município de Juiz de Fora. (PEDROSA, 1998)

Dois trabalhos focalizaram questões pedagógicas ligadas à Educação Infantil. Um deles teve como objeto de estudo a percepção dos profissionais responsáveis pelo atendimento em instituições para a infância, em municípios do interior do Estado do Espírito Santo, caracterizando a atuação dessas instituições como de caráter predominantemente assistencialista, cujas

possibilidades de avanços em termos de inovações pedagógicas encontram-se limitadas. (CASTRO, 1996) O outro contemplou a análise das formas como a educação motora está inserida no currículo da educação infantil, tendo como campo de análise a rede municipal de Curitiba. (GARANHANI, 1998)

Quatro trabalhos se concentraram em questões ligadas ao ensino na modalidade da Educação de Jovens e Adultos. No município de Uberlândia, uma dissertação avaliou as experiências desenvolvidas, no período de 1982 a 2000, do Programa Municipal de Erradicação do Analfabetismo, ressaltando os seus principais desafios em termos de condições de funcionamento e de sua importância para as mudanças da qualidade de vida dos que dele se utilizam. (FERNANDES, 2002) Desenvolvendo uma pesquisa no município de Cabo Frio, outra dissertação analisou o projeto desenvolvido pela Secretaria Municipal da Educação voltado à alfabetização de adultos provenientes de classes populares. Baseando-se em teorias que privilegiam os aspectos culturais para a aprendizagem da leitura, o estudo desenvolveu uma observação participante e colheu depoimentos de alunos e professores que levaram o autor a concluir sobre a possibilidade, importância e necessidade da realização de práticas alternativas de alfabetização que levem a valorizar os direitos e a dignidade das classes populares. (SARAIVA, 1998) Próximo a este tema outra dissertação teve como objetivo a elaboração e experimentação de um material de apoio ao professor alfabetizador de jovens e adultos em São Paulo, com a intenção de levar este profissional a conhecer melhor seu aluno no que diz respeito ao sistema alfabético ortográfico, numa perspectiva de identificar o repertório de leitura desse aluno. (SILVESTRE, 2001) Também dedicada ao campo de ensino na área de Educação de Jovens e Adultos, outro trabalho estudou o currículo desta modalidade de ensino, numa escola municipal de Belo Horizonte, procurando descobrir as relações existentes no cotidiano escolar entre escola, família, trabalho e projeto de vida dos alunos. Concluiu que o currículo estudado e as práticas de ensino não estão organizados para atender às especificidades do público alvo. (GONÇALVES, 2004)

Neste levantamento, destacaram seis estudos que se detêm na análise da prática da leitura em escolas de redes municipais: Através de pesquisa feita em João Pessoa/PB, foi tratado este tema em estudo desenvolvido entre professores participantes de um programa de aceleração da aprendizagem. Com isto, procurou-se entender os vários significados com que se toma a leitura, buscando revelar as condições concretas de viabilização de um projeto de leitura através da ação educativa que oportunize o caráter interativo e dialógico ente autor e leitor. (FERNANDES, 1999) Voltados, também, para a prática docente na área do ensino da língua portuguesa mais três trabalhos se situam: um, que apresenta reflexões e analisa dados do sistema de ensino municipal de Maringá/PR sobre a prática educacional que se baseia na interação dialógica e no processo coletivo de construção do planejamento pedagógico, ressaltando a importância da contribuição que tem a troca de experiências para a melhoria das atividades realizadas em sala de aula. (OLIVEIRA, 2000) Outro, que investigou sobre as representações dos professores de língua portuguesa e literatura infantil existentes no cotidiano escolar que possam anunciar práticas pedagógicas transformadoras, estudando dez escolas públicas municipais em São Paulo. (PRIZENDT, 1995) E o outro, fazendo uma relação entre linguagem e literatura em situações de aquisição da leitura, nos primeiros anos do Ensino Fundamental, questionando as formas e concepções de ensino da língua materna predominantes nas práticas de ensino, estudando duas escolas municipais do Rio de Janeiro. (PACHECO, 2003)

Mais dois estudos concentram-se no ensino da língua portuguesa. Uma pesquisa analisa as concepções e práticas do programa Salas de Leitura na rede municipal do Rio de Janeiro, chegando a perceber que coexistem diferentes concepções e expectativas entre os executores desse programa, o que tem levado a que os espaços criados para as práticas leitoras de textos literários sejam utilizados para outros fins. (FONSECA, 2004) Por seu turno, uma dissertação de mestrado estudou o livro de imagens e as múltiplas

leituras que a criança faz do texto visual, na rede municipal de Campinas/SP. O trabalho revelou bons resultados quanto a esse recurso didático, pois ele pode introduzir a criança no universo da narrativa de ficção e das artes visuais. (FERRARO, 2001)

Tendo como foco de análise as novas tecnologias aplicadas ao ensino, situam-se sete trabalhos, alguns deles analisando os resultados do Programa Nacional de Informática na Educação (Proinfo) no nível do Ministério da Educação, executado nas escolas. Concentraram-se nos seguintes objetos de estudo: a) a utilização dos laboratórios de informática nas escolas da rede pública municipal de Itabuna, analisando a atuação do Núcleo Tecnológico Educacional na capacitação dos professores em Informática Básica e Educativa, assim como a prática de professores capacitados. Os resultados mostram a preocupação dos professores em inserir o computador em sua prática pedagógica. Mas, por outro lado, mostram uma resistência na adaptação a essa tecnologia (CORREIA, D., 2003); b) a integração da informática na educação, ao estudar a experiência da rede municipal de ensino de Juiz de Fora/MG e ao refletir sobre o uso do computador na escola e suas implicações pedagógicas (SOUZA, 1998); c) os resultados de um curso/oficina de Informática na Educação, tendo como campo de análise, também, a rede municipal de Juiz de Fora, sendo o curso destinado a formar professores para atuarem como multiplicadores em escolas que possuem laboratório de informática. (MORAES, 2002) No entanto, o resumo consultado deste estudo não apresenta resultados da investigação; d) a avaliação do projeto Digitando o Futuro, da rede municipal de ensino de Curitiba, investigando quatro escolas onde foi desenvolvido um trabalho de parceria com empresas do setor privado. Neste estudo observou-se que houve uma secundarização de questões pedagógicas relevantes, ao valorizar em demasia aspectos mercadológicos (OLIVEIRA, 2001); e) a implantação das salas de informática na rede municipal de ensino de Campo Grande, para compreender de que maneira os computadores estão chegando à educação e de que forma esta tecnologia está sendo utilizada

pelo sistema educacional (ZANATTA, 2002); f) o uso do programa TV Escola em escolas municipais de Dourados/MS, tendo em vista a importância do ensino a distância na atualidade, em estudo que tentou verificar os impactos dos programas veiculados e o interesse despertado pelos conteúdos ensinados. Concluiu-se sobre a importância do programa para o processo de ensino (DUARTE, 2001); e g) a análise do Proinfo em uma escola municipal de Belo Horizonte. Com isto demonstrou que o processo de informatização se insere no quadro das transformações de bases técnicas, organizacionais e gerenciais em curso e concluiu, que a utilização dos recursos a ele inerentes é ainda incipiente, estando muito aquém das metas propostas pelo citado programa. (VALLADARES, 2001)

A educação ambiental foi uma área contemplada com 11 dissertações. Suas temáticas cobrem os seguintes aspectos: a) possíveis encaminhamentos para contribuir com a prática da educação ambiental no processo de formação continuada de professores no município de Ibirubá/RS. Este trabalho evidenciou uma "apatia" dos professores diante das provocações à reflexão acerca das questões ambientais, além do predomínio das práticas de transmissão do saber não atrelado à prática (KERKHOFF, 2003); b) a concepção que tem os professores das séries iniciais quanto à educação ambiental. Tal investigação mostrou, dentre outras coisas, que, nem sempre, o professor tem a consciência sobre as finalidades e pressupostos de determinados saberes que se ligam à questão ambiental e que essa obscuridade acaba por levá-lo a uma rotina pedagógica descaracterizada de sentido (LEMES, 2002); c) a prática da educação ambiental para a primeira infância, considerando o que preconiza o Referencial Curricular Nacional para a educação infantil. Neste sentido, a autora analisou a implementação de uma proposta pedagógica de Educação Ambiental para a primeira infância numa pré-escola municipal na cidade do Rio Grande/RS. Para ela, tal proposta pode ser desenvolvida em outros contextos e níveis escolares, com as devidas adaptações, pois revela um caminho para a prática da Educação Ambiental (TEIXEIRA, 2003); d) a utilização da modelagem

semiquantitativa na educação ambiental para a explicitação aos alunos de concepções sobre problemas socioambientais, em uma escola de ensino fundamental do Rio Grande. Construindo dois modelos que foram validados e utilizados com o grupo de 120 alunos, o programa mostrou ser excelente ferramenta na referida área (ALMEIDA, 2000); e) a educação ambiental em assentamentos da reforma agrária, estudo que verificou em que situação se encontravam as práticas do Programa de Reforma Agrária implementadas no assentamento Conquista da Liberdade, em Piratim/RS, a partir de uma perspectiva ambiental voltada a construir o conhecimento fundamentado na articulação entre escola e assentamento. O estudo concluiu que o processo educacional é capaz de despertar nos educandos uma preocupação ética e ambientalista que promove uma modificação nos valores e atitudes favoráveis ao desenvolvimento sustentável e de um cuidado com a natureza na terra conquistada pelos assentados (GUIMARÃES, 2004); f) o papel de um processo não-formal de construção do conhecimento que proporcione em assentamentos de reforma agrária, a integração dos assentados com o meio ambiente numa perspectiva voltada à agroecologia. O estudo enfatiza que tal processo apresenta vantagens se for construído com base no coletivo (VARGAS, 2003); g) as possibilidades de desenvolvimento de uma proposta de educação infantil vendo o brincar na escola como forma de inserção de questões ambientais no cotidiano de uma escola municipal de Querência/RS. O estudo evidenciou a possibilidade de inserção dessas questões utilizando a brincadeira (GUIMARÃES, 2003); h) a concepção dos professores das séries iniciais sobre a educação ambiental, destacando a importância da ação interdisciplinar na escola. A investigação possibilitou a reflexão sobre o que era sugerido ou expresso pelas professoras quanto à sua formação, profissão, ação pedagógica, seu papel na sociedade, suas certezas, inseguranças e limitações no que se refere, especificamente, às questões ambientais. Os resultados revelaram que as professoras da amostra não têm a devida clareza quanto à importância da sua competência técnica e do seu compromisso

político enquanto educadoras, no que se refere à educação ambiental. (SUCENA, 1997) i) a prática da educação ambiental na escola de educação básica municipal voltada para a preservação dos recursos hídricos, através de um estudo de caso no município de Florianópolis. (NASCIMENTO, 2003) No entanto, o resumo consultado não apresenta como o estudo foi feito e quais os seus resultados. j) A educação ambiental como tema transversal dos Parâmetros Curriculares em uma escola de Belo Horizonte/MG. A autora constatou existir dificuldades entre os professores em trabalhar com projetos inovadores e de romper com o tradicionalismo escolar, quando as ações implicam em formas coletivas de trabalho que requerem interdisciplinaridade. (LEITE, E., 2000)

Dois estudos deste conjunto de trabalhos que estudam o processo educacional nas escolas se dedicaram a problemas de rendimento escolar. Uma dissertação analisou esta questão a partir da visão de diretores, vice-diretores e especialistas de educação, investigando as causas desse fenômeno em unidades de ensino no município de Uberlândia, constatando que a rede escolar sofreu inúmeras alterações pedagógicas e administrativas com o objetivo de minimizar os elevados índices de baixo rendimento dos alunos. Os resultados da pesquisa fizeram a autora concluir que as possíveis causas do baixo rendimento, apontadas pelos especialistas e professores informantes, não foram devidamente comprovadas no seu estudo. (FARIA, 1997) Próximo ao tema deste estudo outra dissertação investigou os conceitos construídos pelos professores sobre as dificuldades de aprendizagem dos alunos, tendo como campo de análise a rede municipal de Teresina/PI. Tomando como referencial teórico o método de análise proposto pela corrente sociohistórica de Vigotsky, a autora concluiu que o grupo investigado apresenta lacunas na sua formação, impossibilitando o desenvolvimento conceitual científico das dificuldades de aprendizagem. (OLIVEIRA, C., 2003)

Concentrando-se na avaliação da organização pedagógica das escolas e no estudo sobre a composição do currículo foram encontrados neste levantamento 14 trabalhos. Três deles dão ênfase à organização pedagógica

do ambiente escolar. Um faz uma revisão de trabalhos publicados sobre ciclos e progressão escolar no país, divulgados a partir de 1980, destacando as pesquisas que tentam resgatar experiências da introdução dos ciclos nas redes escolares, sua fundamentação, implementação, apreciação e resultados. As autoras concluíram que, embora existam trabalhos valiosos sobre esta questão na literatura examinada, as políticas em curso demandam mais investigações sobre o tema. Propõem, também, que tais pesquisas assumam um caráter mais propositivo que descritivo e analítico. (BARRETTO; SOUSA, 2004) Outro trabalho desenvolveu um estudo empírico na rede municipal de Niterói sobre as repercussões da organização em ciclos introduzida no interior das escolas, tanto para as práticas de gestão, organização e funcionamento, como para as práticas dos professores. Para a autora, as mudanças efetuadas entram em conflito com a cultura da escola, cuja concepção de escolarização, tempo e espaço escolares coadunam com a lógica da escola seriada. (FERNANDES, 2004) O outro trabalho analisa a prática da não-retenção escolar na narrativa dos professores, alunos e famílias, como estratégia pedagógica para modificar a vida escolar de alunos das camadas populares na rede municipal de Belo Horizonte/MG. Analisou, então, a escola, a partir do projeto político-pedagógico da Escola Plural, que implementou mudanças radicais na organização pedagógica das escolas e no trabalho docente, dentre elas a eliminação da reprovação escolar, constatando no estudo que este é um mecanismo incapaz de garantir aos alunos o direito a uma escola básica com aprendizagem efetiva. (GLÓRIA, 2002)

Por seu turno, um trabalho desse conjunto de estudos propôs demonstrar a importância do ensino da Filosofia na educação básica, com o fim de desenvolver habilidades de raciocínio e da autonomia da criança. (THOMAL, 2004). Informando que a pesquisa faz uma avaliação do progresso de assimilação e interpretação do conhecimento nas demais disciplinas, em função do ensino da Filosofia, o resumo desta pesquisa não oferece dados mais seguros sobre os seus resultados.

Dois estudos desta categoria de pesquisas concentraram-se na temática sexualidade na escola. A partir do Projeto de Educação Afetivo-Social, incorporado ao currículo formal de uma escola municipal de Belo Horizonte, um deles concluiu que a sexualidade, nesta escola, permanece refém das dicotomias e maniqueísmos sobre os quais consolidaram os valores da sociedade brasileira. (BRAGA, 2004) O outro pesquisou sobre a orientação sexual contida nos PCN e experimentada em oito escolas de Juiz de Fora/MG, concluindo que, apesar da proposta ser aberta, flexível e inovadora, tal orientação não tem sido realizada de forma satisfatória no contexto analisado. (PEREIRA, 2004) Por seu turno, um trabalho deste grupo de estudos se detém na análise da construção do currículo da rede municipal de Porto Alegre. Para a autora, constatou-se nesta análise a existência de um processo que se configurou como um novo espaço discursivo, afirmando ser, o currículo construído, uma proposta de escola cidadã. (FRIGOTTO, 1999)

Em uma subcategoria do conjunto de trabalhos que estudam questões pedagógicas em escolas municipais consta um que investiga a questão da escola municipal no assentamento de trabalhadores rurais no município de Viamão/RS, como espaço de disputa político-pedagógica, na perspectiva de construção de um currículo voltado aos interesses do Movimento dos Sem-Terra. Com isto, o autor tentou averiguar a possibilidade de a escola, nesse contexto, constituir-se em um fator de transformação para a sociedade. (MORIGI, 2002)

Dois trabalhos estudaram a atuação de profissionais técnico-pedagógicos nas escolas. Um analisou a ação supervisora no sistema municipal de São Paulo, a partir das representações da equipe técnica e dos docentes de uma escola, acerca das interfaces entre formação recebida e o projeto da escola que buscavam construir. (BORTOLATO, 2001) O outro trabalho analisou a coordenação pedagógica nas escolas municipais do ensino fundamental de São Paulo, estudando a atuação dos especialistas de educação a começar da fusão dos cargos de Assistente Pedagógico e Orientador Educacional, constituindo-se como central a figura do

Coordenador Pedagógico. A autora detectou, neste sentido, a tendência de construir uma só função de coordenação pedagógica, com foco no currículo e no planejamento, visando a assessorar o professor e articular o trabalho pedagógico. (BORGES, 1999)

Ainda cinco trabalhos focalizam aspectos do currículo escolar, com diferentes abordagens: um deles se ocupa em analisar uma proposta de ensino de ciências e de avaliação do ensino fundamental numa escola do Rio de Janeiro. As observações evidenciaram uma relação contraditória entre as diretrizes curriculares e as práticas desenvolvidas no ensino, assim como das avaliações efetivadas (SILVA, 1999); uma dissertação, analisando a proposta da Escola Plural no município de Belo Horizonte, investiga como esta escola vem trabalhando a diversidade cultural e o respeito à diferença, como um dos eixos centrais do programa (SOUZA, 2000); outra dissertação relata a pesquisa feita, em uma escola de Juiz de Fora, para analisar a validade ou não do emprego do brinquedo e de atividades lúdicas como recurso pedagógico na aprendizagem da população de baixa renda, no segundo período da Educação Infantil, chegando à conclusão sobre a grande influência desses recursos em todos os níveis da vida do educando, inclusive, em suas relações com a família e a comunidade. (ROSA, 1998)

O quarto trabalho mencionado analisa o currículo relacionando-o com a nova noção de competência, no ensino noturno da rede municipal de Betim/MG. O estudo buscou compreender como estão sendo estruturados os currículos em função da noção de competência, confrontando o discurso da proposta curricular com a realidade. Para a autora, a noção de competência não é compreendida pelos docentes, que acabam por relacioná-la aos mais diferentes conceitos, o que acaba permeando de ambiguidades o processo de mudança curricular (COSTA, 2004); o quinto trabalho se concentra na temática de educação artística e analisa a educação que pode ser desenvolvida através da arte, considerando outras dimensões, além do desenvolvimento cognitivo dos alunos, pesquisando através de oficinas realizadas em escolas municipais de São Paulo. (SILVEIRA, 2000)

Os nove trabalhos desta categoria analítica que se ocuparam de estudar o tema da formação continuada de professores ressaltam, em geral, a grande importância de explorar a própria experiência cotidiana do trabalho docente para o aprimoramento da sua prática. Assim faz uma tese de doutorado que desenvolve uma reflexão sobre a valorização da prática docente e sua relação com a questão da formação de professores, a partir da avaliação de um curso na rede municipal de ensino de Bauru/SP. Com isto, evidencia a possibilidade de melhoria da qualidade do ensino através do intercâmbio de experiências pedagógicas bem-sucedidas, ou não. (SOARES, 2003)

A formação continuada associada à valorização da prática docente, assim como ao conhecimento dos resultados de pesquisas que buscam articular teoria e prática na formação e na construção do conhecimento profissional do professor, foi pressuposto teórico da investigação de outra tese de doutorado. Partindo daí, a autora procurou caracterizar a formação continuada que acontece na escola fundamental pública do município do Rio de Janeiro. (BERNARDO, 2003) Por outra parte, uma dissertação de mestrado sobre este tema analisa o processo de implementação da proposta de formação continuada de professores em serviço pela Secretaria Municipal de Niterói, no período de 1996 a 1997, e como esta formação contribuiu para a construção de uma prática docente eficaz. Foram investigadas as estratégias institucionais da Secretaria no contexto de uma escola pesquisada e as reações dos professores participantes, evidenciando-se os limites e possibilidades da proposta. (SOUSA, E., 1999) Também nesta linha de avaliação de experiências de formação continuada para professores, realizadas por iniciativas institucionais, uma dissertação analisou a experiência do Instituto de Educadores de Belém, no período de 1993 a 1996, constatando que o seu trabalho de formação desenvolvido gerou mudanças na prática dos educadores da rede municipal de ensino, no que se refere à melhoria da relação entre educador e educando e a necessidade de socialização da prática pedagógica. (SANTOS, 1998)

Ainda dentro de uma preocupação voltada para a necessidade de troca de experiências pedagógicas considerando o cotidiano escolar, que deve ser desenvolvida em cursos de formação continuada, outro trabalho faz uma avaliação das contribuições de projetos de aprendizagem para ambientalização dos currículos na interação em uma rede colaborativa informatizada, na formação continuada de professores, estudando a atuação de um grupo de docentes da cidade do Rio Grande/RS, em um curso de extensão - A educação ambiental na rede telemática. O estudo mostra a importância e a viabilidade de um trabalho interdisciplinar embasado na construção coletiva dos sujeitos envolvidos, assim como na capacitação permanente dos professores. (DUVOISIN, 2003)

Dirigida para um segmento do sistema de ensino, outra tese estuda a formação de professores de educação infantil, mediante o diagnóstico que docentes e estudantes do curso de magistério e pedagogia fazem de suas graduações, em três municípios de Minas Gerais. A autora, no final do seu trabalho, propõe uma nova perspectiva na formação desses profissionais. (AMARAL, 1998) Outra dissertação analisa a formação continuada de professores no município de Regente Feijó e a necessidade de nova política para o setor diante do processo de municipalização do ensino fundamental. Com isso, a autora estuda as várias dimensões da formação docente, a trajetória da profissão do professor, com seus avanços e recuos, denotando a necessidade que os professores têm em assumir uma nova profissionalização, pautada numa perspectiva social. (KLÉBIS, 2002) Uma tese de doutorado faz uma avaliação do programa de formação de professores, diretores e técnicos, desenvolvido no município de Guarabira/Paraíba, no qual foi utilizado como modelo de análise o paradigma da Qualidade Total aplicada ao sistema de ensino. A autora constatou a inadequação do modelo paradigmático empregado, evidenciando distorções e incoerências entre os princípios educativos e os princípios gerenciais. (MOURA, 2001) Dentro desta temática e voltando-se especificamente para um segmento do

sistema escolar, outra dissertação analisou as ações, tensões e contradições da política de formação contínua de professores para o ensino fundamental regular noturno de jovens e adultos, tendo como campo empírico de análise escolas municipais situadas na periferia da Grande Porto Alegre, que iniciaram o trabalho com o Serviço de Educação de Jovens e Adultos (SEJA). Através de uma pesquisa-ação e a partir dos conflitos evidenciados na experiência vivenciada na pesquisa, o autor propõe um conjunto de pressupostos que, para ele, devem nortear as políticas públicas de formação continuada de professores do Ensino Fundamental regular da EJA. (DRESCH, 2001)

A última subcategoria de análise deste conjunto de trabalhos que analisam o processo educacional vivenciado em escolas municipais encerra 14 estudos que desenvolvem pesquisas preponderantemente de natureza sociológica e antropológica, abordando questões ligadas ao processo de aprendizagem ou às características da administração, do corpo docente e do corpo discente em escolas na esfera dos municípios. Um resumo dos seus objetos de estudo dará uma noção das temáticas trabalhadas, quase todas elas em pesquisas que fundamentaram dissertações de mestrado.

Um estudo feito no município catarinense de São José analisou o processo de escolarização de sujeitos jovens e adultos, que trabalhavam no interior de uma fábrica que estabeleceu uma parceria com a rede municipal de ensino, no sentido de escolarizar seus empregados. Com isso, a pesquisa procurou compreender quais os sentidos e significados do processo de escolarização por parte desses alunos para a sua qualificação e permanência no mercado de trabalho. (SANTOS, 2003) Outra dissertação voltou-se para o estudo de possíveis causas da repetência e evasão escolar em sete escolas da rede municipal e estadual das primeiras séries em Iguatama/MG. No estudo foram constatados problemas sociofamiliares, de saúde e relacionados à escola, que poderiam estar relacionados com os fenômenos estudados, concluindo, a autora, que o estudo demonstrou a importância

de um trabalho multiprofissional envolvendo a saúde, educação, escolas, pais e comunidade a ser desenvolvido junto às secretarias municipais de educação. (NASCIMENTO, 1999)

Outro trabalho estudou a violência na escola e as possibilidades de sua superação pela educação ambiental. A pesquisa procurou verificar a percepção dos docentes sobre o fenômeno da violência, em uma escola da rede pública do município de Rio Grande/RS. Analisando os dados, a autora verificou que os professores percebem a violência como um fenômeno social reforçado pelas desigualdades sociais e pela desestruturação familiar, não sendo reduzido ao indivíduo que a pratica. Os dados colhidos entre os professores e através da observação dos atos de violência entre os alunos, assim como das formas de seu enfrentamento por parte dos agentes da escola levaram a autora a considerar que a escola, mediante um trabalho de educação ambiental a ser incorporada nas práticas educativas, tem a possibilidade de se constituir em um espaço de superação da violência. (ANDRADE, 2001)

Com a abordagem histórica, uma dissertação de mestrado estudou o processo educacional no município de Santa Maria/RS, resgatando, através da história oral e documental, as significações imaginárias dos professores. (COSTA, 1997) Nesta mesma linha, outro estudo, focalizando o cotidiano escolar, analisou as concepções de aprendizagem subjacentes ao discurso dos professores de séries iniciais de escolas municipais no Paraná, verificando que tais concepções se afastam da concepção de aprendizagem subjacente ao discurso dos documentos oficiais. (TEIXEIRA, 2000) Também, analisando o cotidiano da escola, uma tese de doutorado investiga algumas práticas de organização do trabalho escolar no interior de escolas municipais em Belo Horizonte, estudando as representações de professores, reforçando em suas conclusões o pensamento de alguns autores sobre a força dessa cotidianidade. (GARCIA, 1995) Por seu turno, um trabalho de pesquisa realizado na cidade de Aracaju/SE analisou o papel do pedagogo na escola pública municipal, que, segundo a autora, carrega em sua prática

pedagógica as marcas sociais de um elemento inútil e inoperante, considerado um agente que não contribui para o desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem dentro da instituição escola. Segundo a autora, tem sido difícil para os pedagogos demonstrarem a importância do papel mediador e mobilizador do seu trabalho escolar e propõe no seu estudo algumas estratégias para o resgate dessa valorização profissional. (ASSIS, 1997)

Também nessa linha voltada à valorização profissional, outra dissertação analisou a identidade do professor de ensino fundamental, a partir do cotidiano da escola pública de Maceió/PB. Com isto, estudou as representações sociais presentes nesse cotidiano, na formação e na prática desse professor, relacionando o seu objeto de estudo ao contexto histórico atual evidenciado, segundo a autora, pela crise social, política, econômica e educacional do país. (FREITAS, M., 1998)

Voltado para as características do corpo discente, um estudo desenvolvido na rede municipal de Curitiba relacionou a vida escolar dos alunos de 81 escolas com o tipo de trabalho por eles desenvolvido fora do horário das aulas, mostrando que os professores precisam conhecer as informações dessa natureza sobre os seus alunos. Com isto, enfatiza no trabalho a necessidade de elaboração de propostas para o desenvolvimento da atividade escolar que levem em conta este aspecto da vida destas crianças. (URBANETZ, 2000) Por outro lado, uma pesquisa-ação serviu de suporte metodológico para um estudo realizado com professores da rede municipal de ensino de Porto Alegre, num processo de formação continuada. Foram desenvolvidos processos coletivos buscando ampliar conhecimentos e representações ligados às ideias de inclusão de alunos que apresentam problemas no aprender, que tanto podem ser causados por fatores orgânicos como por outras circunstâncias, relacionadas à vida sociocultural, segundo a autora. Desta forma, além de proporcionar um processo dialógico de formação entre os professores sobre o tema pesquisado, a autora concluiu a dissertação refletindo sobre os processos inclusivos no ambiente escolar, a

formação continuada de professores ligada à metodologia de pesquisa-ação e o referencial sociohistórico de suporte da pesquisa. (CENDRON, 2003)

Nesta direção de analisar situações problemáticas ligadas ao processo de ensino-aprendizagem, outro trabalho desenvolvido no município de Caxias do Sul/RS, especificamente em uma escola municipal, estudou o estigma das crianças das classes populares que sofrem o fracasso escolar. A autora buscou nas trajetórias de vida dos sujeitos vítimas desse fracasso e submetidos a políticas públicas de correção de fluxo, como vivem e percebem essa intervenção e em que medida essa experiência toca em sua autoimagem e autoestima. Para a autora, esses aspectos têm que ser considerados nos programas de formação de professores, na formulação de políticas públicas e no planejamento de trabalhos na sala de aula. (CHIARADIA, 2002) Próxima a esse tema, outra dissertação analisou a participação da família e da escola na configuração dos percursos escolares dos alunos participantes do Programa de Aceleração da Aprendizagem em Minas Gerais (PAA), a partir de 1998, que pretendia fazer a correção do fluxo escolar, transformando os itinerários escolares dos alunos com dificuldades, em percursos de sucesso. Dessa análise, a autora concluiu que não havia na situação estudada, uma relação direta entre as estratégias educativas familiares e as situações de sucesso ou dificuldades dos alunos nesse processo, sugerindo que o "bom desempenho" escolar nesse programa poderia estar vinculado a aprendizagens construídas a partir de novas relações que os alunos estabelecem com o saber e com o mundo escolar. (LAGES, 2001)

Ao analisar a escola pública voltada para o atendimento da clientela das classes populares, outra dissertação verificou as expectativas de professores e alunos sobre a instituição escolar em um município do Rio Grande do Sul, constatando problemas e dificuldades que defrontam educadores e educandos no dia a dia na escola, apesar de verificar que os alunos e suas famílias continuam acreditando que a escola prepara para a vida e que ela contribuirá para a superação do seu estado de pobreza. (ROSA, E., 1998)

Dois trabalhos, por outro lado, investigam a organização do trabalho escolar e as concepções dos professores a respeito da aprendizagem nas primeiras séries. Suas análises demonstraram lacunas na formação do professor. (GARCIA, 1995; TEIXEIRA, 2000)

Ligado aos aspectos de formação de professores situa-se, também, um estudo desenvolvido na rede municipal de ensino de Ituiutaba/MG, ao analisar os saberes e práticas das professoras alfabetizadoras da zona urbana e rural, com o objetivo de compreender e delinear esses saberes e práticas, buscando configurar conceitos ligados às suas práticas pedagógicas. Para a autora, a distância entre teoria e prática ainda não foi superada na formação e na prática dessas alfabetizadoras, apesar do vasto campo teórico produzido por especialistas da educação, psicólogos, linguistas e pedagogos. Para esta autora, grandes desafios permanecem nesta área, no que se refere à formação continuada, ao planejamento do trabalho educativo e à redefinição da prática docente no campo da alfabetização. (CUNHA, 2002)

Com a apresentação desses 78 trabalhos, que se concentram em aspectos das atividades-fim vivenciados em escolas municipais, que, em certo sentido, demonstram características da educação oferecida nas redes de ensino mantidas pelos municípios nas várias regiões brasileiras, conclui-se a análise do levantamento da produção acadêmica realizada no período de 1995 a 2004 sobre temas fundamentais que tocam as políticas educacionais brasileiras. A seguir, procura-se sumarizar os pontos principais que a coleta dessas informações suscitou, esboçando uma análise das tendências observadas na escolha dos temas focalizados nas pesquisas levantadas.

Considerações finais

Conforme consta na sua introdução, este trabalho teve o objetivo de apresentar os resultados de um levantamento bibliográfico e analítico da produção acadêmica desenvolvida recentemente no Brasil sobre democratização e descentralização da gestão educacional, do processo de

municipalização do ensino fundamental, assim como sobre aspectos do processo educacional investigados em escolas municipais do país, levantamento este desenvolvido como primeira etapa de um projeto de pesquisa.

Com isto, reuniu, em um primeiro conjunto, os trabalhos que discutem questões teóricas ligadas à descentralização e gestão da educação e do ensino em diversos níveis de abrangência e que analisam experiências desses fenômenos no âmbito dos governos estaduais. Neste sentido, tomou como parâmetro de análise neste conjunto os princípios e conceitos relacionados à descentralização e à municipalização e os estudos sobre a gestão de sistemas no nível dos Estados federados, destacando aqueles trabalhos que evidenciavam o movimento da descentralização da gestão dos governos estaduais visando à transferência da responsabilidade da oferta do ensino fundamental para os municípios. Também com esta abrangência foram considerados os estudos que demonstravam os processos de descentralização que se operavam no interior das suas escolas. Um segundo bloco congregou os trabalhos que tratam de aspectos da descentralização da gestão da educação e dos reflexos do processo de municipalização no âmbito dos municípios. Desta forma analisou avaliações sobre a gestão nos sistemas municipais e nas escolas. Um terceiro eixo de análise reuniu os trabalhos que analisaram aspectos do processo educacional vivenciado nas escolas municipais.

O levantamento e análise da bibliografia coletada, pois, neste trabalho, oferece uma visão bastante panorâmica da produção acadêmica realizada no Brasil nos últimos dez anos sobre estes temas e pode representar um ponto de partida para aqueles que queiram aprofundar nesta área do conhecimento. Além disso, constituiu subsídio valioso para o desenvolvimento da pesquisa da qual foi dado origem. Deve-se acrescentar que, por se tratar de um levantamento realizado a partir dos resumos de trabalhos de teses, dissertações e de artigos publicados, seus resultados apresentam as limitações próprias desta natureza de fontes, em termos de

informações essenciais para a compreensão dos objetos de estudo analisados, das metodologias utilizadas, assim como dos resultados obtidos nas investigações. Mesmo assim, um trabalho acurado sobre o material coletado deu conta de traçar os contornos dessa produção e das principais temáticas escolhidas pelos pesquisadores nesse campo do conhecimento.

Fazendo uma retrospectiva dos pontos importantes detectados, ressaltam-se em um primeiro plano de abordagem bastante geral, os trabalhos que se concentraram na discussão teórica e reflexiva sobre conceitos e princípios ligados à descentralização da gestão educacional e municipalização do ensino, relacionando tais conceitos e princípios aos da democratização da educação, da participação política e da autonomia, muitos deles com referências empíricas analisadas sobre os processos implementados a partir desses princípios na realidade brasileira no âmbito das unidades federadas.

Foram 40 trabalhos que, ora tentam elucidar a compreensão desses conceitos e princípios, ora analisam a forma como esses conceitos são aplicados ou utilizados no planejamento e nas medidas de gestão educacional. Alguns deles apontam avanços no setor educacional com relação às práticas democráticas decorrentes da aplicação desses conceitos na efetivação das políticas públicas em educação. Outros apontam as controvérsias entre a formulação e realização dessas políticas, referindo-se a resultados negativos de algumas medidas adotadas pelos governos, sob o rótulo da descentralização como prática democrática, que, na realidade, correspondem ao emprego equivocado desse conceito, por sua vez equivalente ao conceito de desconcentração dos encargos e serviços educacionais para as bases dos sistemas. Neste sentido, alguns autores percebem um conflito latente entre centralização e descentralização, na medida em que algumas práticas de gestão se manifestam contraditórias em relação ao discurso que as anunciam. Com isto, verificam que, em muitos casos, a agenda das reformas mostra práticas conservadoras, com uma retórica progressista.

Uma boa parte desses autores fazem críticas contundentes à implementação das reformas educacionais dos últimos tempos no Brasil, sob a égide da descentralização, fazendo uma relação dessas reformas com os aspectos da globalização, da reforma do Estado e da adoção de políticas de cunho neoliberal, no Brasil e na América Latina, em geral. Reformas que fazem transferir as responsabilidades da prestação dos serviços educacionais para os municípios, as escolas e a sociedade, sem que estes tenham as condições mínimas para que possam desenvolver um trabalho de qualidade. Nesta direção, fazem referência à desconstrução do sistema educacional brasileiro, principalmente pela via da municipalização, na medida em que tais políticas centralizam as decisões, ao mesmo tempo em que descentraliza a execução dos serviços e as responsabilidades, reforçando ainda mais as desigualdades na oferta da educação. Outros ainda chamam a atenção para o caráter ideológico que a aplicação desses conceitos inerentes a essas políticas carrega, contribuindo, assim, para o retorno de teses positivistas e pragmatistas referentes aos objetivos educacionais, deste modo servindo a determinados interesses, que terminam por reforçar a exclusão social na área da educação.

Sente-se, por outro lado, nessa literatura, a carência de estudos que analisam as novas relações federativas que foram estabelecidas desde a Constituição Federal de 1988, que poderiam servir para o processo da descentralização atrelado ao conceito de democracia. Apenas cinco trabalhos voltam-se para este tema, tentando verificar as inovações neste sentido. Mesmo assim, com resultados pouco significativos quanto à constatação de mudanças que possam configurar um novo ordenamento nessas relações, sobretudo no que diz respeito ao regime de colaboração entre entes federados, conforme sinalizam os textos legais vigentes. Por outro lado, uma vertente da descentralização da gestão e da municipalização do ensino é analisada em um número considerável de trabalhos que estudam as mudanças recentes derivadas das políticas de financiamento da educação, sobretudo do ensino fundamental. Os autores

quase são unânimes em concluir nos seus trabalhos que tais políticas têm como substratos a desresponsabilização do Estado para com a educação e o aumento dos encargos dos municípios e da comunidade para a oferta e a manutenção dos seus serviços.

Em um segundo plano de análise neste balanço da produção acadêmica sobre estes temas situam-se os trabalhos que analisam experiências de descentralização e municipalização desenvolvidas no nível dos estados da Federação. Foram vários os trabalhos que examinaram as administrações dos governos, através de programas e projetos implementados com esses objetivos, tanto na descentralização da gestão dentro dos seus próprios sistemas de ensino, como na descentralização com vistas à transferência da oferta do ensino fundamental para os municípios. Neste sentido, detectaram alguns avanços em termos da descentralização da gestão, no entanto, verificaram limitações dos programas analisados que comprometem a consolidação de um projeto educacional de bases democráticas. Na análise dessas experiências, os autores também veem contradições entre os objetivos de descentralização anunciados e a implementação de uma gestão baseada na racionalidade administrativa e no padrão autoritário de implantação desses programas e projetos. Deste modo, eles enfatizam a predominância nessas propostas, que tentam se efetivar na prática, de um pragmatismo empresarial, com fundamentos na Administração Científica, a ser transplantado na administração escolar, utilizando-se, em alguns casos, do modelo da Gestão pela Qualidade Total, como método de se alcançar a eficiência do processo educacional.

Apesar da existência desses estudos com uma dimensão crítica acentuada sobre as experiências de descentralização da gestão nos estados da federação, aparecem outros que apreciam de forma positiva as estratégias de participação e de descentralização da gestão dos sistemas nesse nível, que, segundo eles, têm possibilitado a ampliação do espaço público de discussão e de decisões, levando a supor que esse processo tem levado em alguns casos, ao avanço do exercício da cidadania,

especialmente no que diz respeito à escolha de dirigentes das instituições escolares.

Sobre os programas de municipalização do ensino empreendidos pelas administrações dos governos estaduais, os autores têm detectado uma série de dificuldades. São muitos os obstáculos para a efetivação das transferências dos encargos em termos de oferta do ensino das redes estaduais para as redes municipais. Nesta linha de pensamento é considerado que o regime de colaboração que deve ser estabelecido entre os entes federados, a que se referem os textos legais, apesar de surgir de um pressuposto forte de participação, termina se convertendo em um regime em que a contribuição mútua entre tais entes em torno de um objetivo comum é patrocinada por um Estado fortemente marcado por ordenamentos centralizadores. Na realidade, esta é uma das contradições que outros estudos já comentados aqui apontam ao verificar a diferença entre os objetivos declarados das políticas e a aplicação das medidas que visam à descentralização da gestão da educação, seguindo os ditames das recentes reformas.

Dentre os trabalhos que têm como foco as políticas de descentralização no nível dos sistemas estaduais de ensino, alguns se concentram nesse processo experimentado internamente nas unidades escolares ou nas relações destas com os seus respectivos sistemas. Sob esse enfoque são estudados alguns mecanismos de descentralização como: a atuação dos conselhos escolares, o processo de elaboração do projeto político-pedagógico, o processo de escolha dos dirigentes escolares, a própria prática administrativa da direção e os procedimentos políticos e gerenciais que se estabelecem entre as escolas e o órgão central do sistema. Na maioria dos estudos pesquisados, mesmo reconhecendo alguns avanços no que concerne à democratização e à descentralização da gestão escolar, os autores concluem que tais mecanismos ainda necessitam se concretizar como formas democráticas de participação nas decisões. Embora visualizando possibilidades de avanços nesse sentido, as pesquisa detectaram limites que devem ser transpostos com ações mais efetivas.

Em outra categoria, o levantamento categorizou os estudos e pesquisas que dirigiam suas atenções aos fenômenos da descentralização da gestão e a municipalização do ensino tendo como campo analítico a manifestação desses fenômenos nos municípios. Neste ponto, constatou que uma parte considerável dos estudos concentrou suas atenções em avaliar a gestão dos sistemas municipais. Alguns estudos chegaram a uma visão otimista em relação a essas experiências analisadas como a elaboração do Orçamento Participativo, a instalação e desenvolvimento de Fóruns Municipais de Educação, como práticas democráticas de planejamento da educação municipal e o fortalecimento de uma cultura democrática no trato da coisa pública. Outros estudos, porém, não deixaram de verificar as tensões e dificuldades de se implementar uma gestão democrática nesses sistemas em face da confluência de várias forças que interagem no espaço público, como resistências de alguns agentes ou as dificuldades do próprio poder público em lidar com novas situações.

Outros estudos detectaram diferentes aspectos das experiências de gestão avaliadas. Em um caso, verificou-se a convivência de formas tradicionais de gestão com estratégias inovadoras. Em outro caso, os resultados do processo de descentralização culminaram em reforçar a base oligárquica, conservadora e clientelista do exercício do poder que se desenvolvia historicamente. Foi, também, observada a resistência de segmentos dos sistemas para assimilarem novos procedimentos inspirados em princípios democráticos. Por exemplo, verificou-se a reação dos professores contra a diminuição do seu domínio dentro da escola, foi analisada a relação que se estabelecia entre as escolas e os sistemas na implementação das medidas visando à descentralização, foram analisados os programas e projetos implantados pelos sistemas que visavam à melhoria do processo de ensino, como os referentes à aceleração da aprendizagem, a melhoria do fluxo escolar e a adoção de novas formas de organização pedagógica do processo de ensino. Em geral, a implantação

desses programas era feita com dificuldades e resistências de alguns segmentos das comunidades escolares.

Especificamente analisando os impactos da municipalização do ensino, verificando seus reflexos nos municípios situaram-se 18 estudos. Sob esta ótica, foram analisadas as medidas concernentes à gestão da transferência da responsabilidade e dos serviços educacionais entre as redes de ensino, as dificuldades, os insucessos desses empreendimentos. Alguns autores detectaram o pouco alcance das medidas de descentralização sob a égide da municipalização, pelas dificuldades do novo ordenamento estabelecido pelas políticas adotadas, chegando alguns a sugerir que a municipalização devesse ser um processo gradual para que fossem logrados melhores resultados. No mesmo sentido de se averiguar em que medida tem se processado o fortalecimento da educação municipal, outros autores analisaram a atuação de alguns conselhos municipais de educação, como uma instância importante no estabelecimento e acompanhamento da execução das políticas públicas educacionais dos municípios. Alguns trabalhos evidenciaram pontos positivos no seu desempenho, indicando que os conselhos analisados foram responsáveis pelo aumento da transparência nas decisões e que os mesmos passaram a figurar como instância política de catalisação da vontade da comunidade. Outros estudos, porém, observaram a carência de posicionamento político, de estrutura e capacitação desses órgãos para se constituírem como representantes da comunidade no sentido de contribuírem para a formulação e fiscalização da execução das políticas educacionais dos municípios pesquisados.

Com relação aos impactos no município da implantação do Fundef, os trabalhos apresentam análises variadas. Detectam efeitos positivos, de um lado, principalmente, no aspecto da formação e valorização dos professores, no aumento das matrículas do ensino fundamental e no aumento dos aportes financeiros para o ensino no município. No entanto, outros estudos tecem críticas à diminuição do financiamento para a educação infantil. Também,

nesses estudos, foi detectada a incidência dos vícios da burocracia e da administração pública tradicional na gestão do Fundo, com características patrimonialistas, concentradoras e conservadoras.

Outros estudos sobre a educação municipal sinalizam para os problemas de formulação de políticas específicas, levando em conta os perfis das demandas. Observaram-se o desprestígio da educação infantil no cômputo das políticas de educação do município, as dificuldades de estabelecer políticas definidas que dessem suporte à oferta do ensino de qualidade na modalidade da educação especial e os problemas de implementação de programas adequados para a educação de jovens e adultos. A descentralização da merenda foi analisada em quatro pesquisas, observando-se problemas nesse processo, como a incongruência entre o discurso e as práticas da política de descentralização adotada, limitações da atuação dos Conselhos Municipais de Alimentação Escolar e a convivência de velhas práticas não coerentes com as políticas de descentralização programadas.

Neste bloco de estudos que analisaram a gestão dos sistemas municipais de ensino uma parte deles se deteve às questões das políticas da educação no campo. Os resultados desses estudos não são otimistas com relação ao trato dos sistemas municipais sobre esta questão, denotando a ausência de uma política definida para esta modalidade de educação, práticas conservadoras, sem se levar em conta as condições de vida e de trabalho desse alunado específico, em geral, sem associar a educação às questões agrárias. Um estudo, no entanto, analisou a experiência do Pronera onde esses aspectos são observados. Neste sentido, alguns estudos apontam para a existência de um debate sobre a necessidade ou não de que seja pensada uma escola diferente, levando em conta as especificidades do ambiente rural, mas que não demonstra grandes avanços nos resumos dos trabalhos analisados.

Também neste bloco de trabalhos que analisam a política de educação no âmbito dos municípios, tendo sempre presente a preocupação em

verificar as políticas municipais de educação adotadas e sua relação com os processos de descentralização da gestão e municipalização do ensino, figuram 20 estudos que abordam a gestão educacional praticada no nível das escolas municipais. Sobre a introdução de mecanismos da gestão democrática implementados nessas escolas os pesquisadores também concluíam que os avanços conseguidos foram limitados. Da mesma forma como outros estudos já analisados neste documento referentes às experiências de gestão democrática em escolas das redes estaduais, os autores que estudaram esta questão nas escolas municipais detectaram experiências tentando a implementação do modelo da gestão empresarial na administração escolar. Outros trabalhos que analisaram o desempenho dos conselhos escolares nessas escolas concluíram que seus dados levam a acreditar que apenas a existência ou a instalação desses órgãos colegiados não garante uma gestão participativa nas escolas. Por outro lado, para outros autores, o mecanismo de eleição de dirigentes das escolas, também tem sido configurado como um processo de difícil implantação. Ao se referir ao processo de elaboração da proposta pedagógica nas escolas e à atuação da gestão da escola com o Programa Dinheiro Direto na Escola nessas escolas, outro autor indica que este instrumento pensado para ampliar a autonomia da escola se apresentou de fraco poder de participação nos contextos investigados e que não vem se constituindo em mecanismo de práticas democráticas nas escolas. Os autores consideram que estes novos projetos têm demonstrado ser de pouca contribuição para a conquista da autonomia das escolas pesquisadas.

Em um terceiro conjunto de trabalhos, o levantamento caracterizou um grupo de pesquisas que contemplaram variados temas do processo educacional desenvolvido em escolas municipais. Neles, aspectos pedagógicos foram analisados no campo da educação especial, da educação infantil e da educação de jovens e adultos; foram analisados aspectos das práticas de ensino em várias áreas do conhecimento, apresentando os estudos, propostas metodológicas fundamentadas nos resultados de

experiências feitas na rede de escolas, com vistas a fornecer subsídios para a prática docente com sucesso; foram analisados processos de organização do trabalho pedagógico e questões curriculares, sempre com vistas a proporcionar meios para a melhoria do processo ensino-aprendizagem. Foram encontradas várias pesquisas que tinham como tema a formação continuada de professores, tendo sempre presente o princípio da valorização das trocas de experiências e a reflexão coletiva sobre o que acontece no cotidiano da escola, como estratégia de aperfeiçoamento do trabalho docente. Significativos, também, foram os trabalhos de cunho socioantropológico que analisaram aspectos da realidade escolar.

Verifica-se que os processos de descentralização da gestão da educação, da municipalização do ensino como políticas públicas empreendidas no conjunto das reformas que se desenvolveram a partir de 1990, no Brasil, assim como sobre a educação municipal ainda têm muito a caminhar, dados os achados que esses estudos têm evidenciado. O esforço de implantar mecanismos democráticos no setor educacional, como pode ser observado, tem interfaces com formas divergentes de pensamento e de interesses, conforme assinalaram os estudos apreciados, provocando, estas interfaces, resultados contraditórios aos objetivos anunciados que a maioria dos estudos aqui analisados evidenciou. No entanto, acredita-se que sempre existe um espaço a conquistar nas sociedades democráticas e que só a experiência e o desenvolvimento das práticas sociais podem fazer avançar a educação no campo do direito. Tais práticas, imbuídas de um compromisso com uma educação que atinja a todos, podem criar condições para a efetivação de um processo educacional verdadeiramente democrático, que possa ser direcionado ao usufruto dos benefícios da participação coletiva nos processos de decisão e da igualdade de oportunidades, conforme preconizam os direitos à educação, garantidos pelos Estados Nacionais do mundo contemporâneo.

À guisa de conclusão, pode-se afirmar que o levantamento realizado sobre a produção acadêmica em torno dos aspectos que se ligam às políticas

de democratização e descentralização da gestão da educação e da educação municipal revela o crescimento das preocupações com os rumos dessas políticas empreendidas no Brasil nos últimos tempos. Mesmo que de forma dispersa no território nacional, as instituições de ensino e de pesquisa têm estado atentas para os novos movimentos e as novas dinâmicas do setor educacional, ampliando o espectro de temáticas que podem dar conta da compreensão dos efeitos dessas políticas.

Referências

BOBBIO, Norberto. O futuro da democracia. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

OLIVEIRA, Cleiton de; TEIXEIRA, Lúcia Maria G. Municipalização da gestão municipal. In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Coord.). O estado da arte em política e a gestão da educação no Brasil: 1991 a 1997. Brasília: ANPAE; Campinas, SP: Autores Associados, 2001.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda. Descentralização da educação no Brasil: uma abordagem preliminar. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (Org.). Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

ZAULI, Eduardo Meira. Crise e reforma do estado: condicionantes e perspectivas da descentralização de políticas educacionais. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa R. T. (Org.). Política e trabalho na escola: administração dos sistemas públicos de educação básica. Belo Horizonte: Autêntica, 1999.

Apêndice A - Teses, dissertações e artigos que tratam da descentralização da gestão da educação, da municipalização do ensino e da educação municipal (1995-2004)

ABREU, Sônia Francisca Nunes. Autonomia e projeto político pedagógico: uma análise a partir de Paulo Freire. 2004. Dissertação (Mestrado) - Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

ADRIÃO, Thereza Maria de Freitas. Alterações dos padrões de gestão do ensino público paulista. 2001. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo.

ALBUQUERQUE, Ana Elizabeth Maia de. A gestão do projeto político pedagógico na escola. Brasília. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília.

ALBUQUERQUE, Francisco Carlos Araújo. Estado e educação no Ceará: a municipalização como estratégia de ajuste estrutural? 2001. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

ALENCAR, José Eudes Araújo. O FUNDEF como política para o financiamento do ensino fundamental: avaliação preliminar, o discurso do MEC, a análise dos especialistas, a opinião de um segmento da comunidade educacional. 2001. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares de; CARNEIRO, Leandro Piquet. Liderança local, democracia e políticas públicas no Brasil. Opinião Pública, v. 9, n. 1, p. 124-147, maio 2003.

ALMEIDA, Maria Teresa de Albernaz. Um estudo sobre a possível utilização da modelagem semiquantitativa na educação ambiental para explicitação de concepções de alunos de uma escola de ensino fundamental do Rio Grande sobre problemas sócio-ambientais. 2000. Dissertação (Mestrado) - Fundação Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Rio Grande, RS.

AMARAL, Nelson Cardoso. Um novo FUNDEF? As idéias de Anísio Teixeira. Educação e Sociedade: Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP, v. 22, n. 77, p. 277-290, ago. 2001.

AMARAL, Zelia Maria Coelho. O olhar e a escuta psicopedagógica como nova perspectiva na formação dos professores da educação infantil. 1998. Dissertação (Mestrado) - Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

ANDRADE, Adelina Severina da Silva de. A produção da merenda escolar no Brasil: a descentralização como política de gestão (1993-2000). 2002. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

ANDRADE, Ana Paula Muller de. A percepção docente sobre a violência na escola e a educação ambiental como possibilidade para sua superação. 2001. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

ANDRÉ, João Vicente. Poder municipal e obrigatoriedade do ensino público fundamental: o caso de Natal. 1997. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

ARAGÃO, José Wellington Marinho de. Os conselhos municipais do FUNDEF: gestão democrática e controle social. 2003. Tese (Doutorado) - Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2003.

ARANTES, Clóvis. Gestão democrática, imaginário e cotidiano: o caso da escola Estadual de 1º Grau "19 de julho" no município de Peixoto de Azevedo: Mato Grosso, no período de 1985 a 1990. 1999. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília, Brasília.

ARRETCHE, Marta T. S. Políticas sociais no Brasil: descentralização em um Estado federativo. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 14, n. 40, p. 111-141, jun. 1999.

_______. Relações federativas nas políticas sociais. Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 25-48, set. 2002.

ARAÚJO, Adilson César. Gestão democrática da educação: a posição dos docentes. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília.

ASSIS, Dayse Vespasiano de. O papel do pedagogo na escola pública municipal de Aracaju: resgate do especificamente pedagógico. 1997. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Sergipe, Aracaju.

AZEVEDO, Janete Maria Lins. Implicações da nova lógica de ação do Estado para a educação municipal. Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002.

BALDUINO, Maria Aparecida Canale. A gestão democrática da educação no Estado de Mato Grosso do Sul no entretempo de 1999 - 2000. 2003. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

BARRETTO, Elba Siqueira; SOUSA, Sandra Z. Estudos sobre ciclos e progressão escolar no Brasil: uma revisão. Educação e Pesquisa, v. 30, n. 1, p. 31-50, jan./abr., 2004.

BASSI, Marcos Edgar. Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do FUNDEF em sete municípios paulistas. 2001. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

BATISTA, Claudinei. O projeto de reorganização do Ensino de 1º e 2º graus no Estado de São Paulo: Governo Mário Covas (1994-1980: um debate sobre uma reforma educacional. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP.

BATISTA, Cláudio. A gestão democrática da educação em Angra dos Reis. 1997. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Fluminense, Niterói.

BEDIM, Sílvio Antonio. Vontade política e educação: uma análise do jogo das vontades políticas na luta pela educação pública no município de Vera Cruz (RS): Gestão 1993-96. 1999. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

BERNARDO, Elisângela da Silva. Formação continuada de professores em escolas organizadas em ciclo. 2003. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

BETLINSKI, Carlos. O Fórum Municipal de Educação e Cidadania de Santo André/SP. 2000. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

BEZERRA, Francisco Maximiliano. Descentralização da merenda escolar: novos rumos, velhas práticas. 1999. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

BIOTO, Patrícia Aparecida. Aspectos econômicos e políticos da municipalização do ensino: o caso do Estado de São Paulo anos 80 e 90. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP.

BORGES, Isabel Cristina Noche. Políticas de currículo em conflito: uma análise da estrutura curricular em ciclos na Secretaria Municipal de São Paulo. 2000. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

BORGES, Neusa Maria Mendes. A coordenação pedagógica nas escolas nas escolas municipais de ensino fundamental de São Paulo. 1999. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

BORGUI, Raquel Fontes. A municipalização do ensino fundamental em processo: um estudo de caso em três municípios do interior paulista. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Araraquara, SP.

BORQUETTI, Rita de Cássia Teixeira. A municipalização das escolas de ensino fundamental de Marília. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho, Marília, SP.

BORTOLATO, Aída Rosa Amoroso. Repensando o exercício da ação supervisora no sistema municipal de ensino de São Paulo. 2001. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo.

BRAGA, Denise da Silva. A sexualidade no currículo da escola fundamental: travessões e reticências sobre a homossexualidade nos discursos e nas atividades em uma escola municipal em Belo Horizonte. 2004. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

BRAGA, Maria Margarete Sampaio de Carvalho. Escola pública e vontade política. Icapuí/CE: uma escola possível para os filhos da classe trabalhadora? 1998. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

BRANDÃO, Isabel Cristina de Jesus. Políticas públicas em Educação Infantil. São Carlos. 2003. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP.

BRAZ, Terezinha Pereira. Financiamento da Escola Pública: uma tarefa da sociedade. Campo Grande. 1999. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

BRINHOSA, Mário César. A descentralização da educação: produção da autonomia democrática ou desobrigação do estado? 1996. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

CAMARGO, Paulo Edyr Bueno de. O projeto de qualidade total da RME em Campo Grande/MS. 1999. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

CARMO, Alicy Moreira do. Colegiado escolar: impactos e perspectivas. 1998. Dissertação (Mestrado) - Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

CARMO, Edgar Cândido do. Crise fiscal e financiamento público da educação no estado de São Paulo (1991 - 1998). 2001. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

CARREIRO, Antônio Almeida. Gestão da educação e paradigma da qualidade. Salvador. 1999. Tese (Doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Salvador.

CARVALHO, Maria do Socorro Lages de. Avaliação do impacto do FUNDEF em Teresina/PI: mais recurso e mais controle social? 2003. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Piauí, Teresina.

CASTRO, Guaracy Carneiro de Souza. Administração da educação básica nos municípios do Rio de Janeiro e Niterói: descentralização e inovação. 1997. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

CASTRO, Janine Mattar Pereira de. Educação Infantil na percepção de quem está com a "mão na massa": dados de realidade de municípios do Estado do Espírito Santo. 1996. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Espírito Santos, Vitória.

CASTRO, Maria Antonieta Brito de. Inclusão escolar: das intenções à prática: um estudo da implantação da proposta do ensino especial da rede municipal de Natal/RN. 1997. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Natal.

CAVALCANTE, Rita Laura Avelino. A escola rural e seu professor no "Campo das Vertentes". 2004. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

CENDRON, Marinês. Construindo caminhos em processos de inclusão escolar: uma experiência de pesquisa-ação com professores da Rede Municipal de Educação/Porto Alegre. 2003. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

CHAGAS, Marcos Antonio Macedo das. Educação de Jovens e Adultos: a experiência do PEJ no município do Rio de Janeiro. 2003. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

CHIARADIA, Nilda Stecanela. Um olhar para além do fracasso escolar: um estudo de caso nas turmas de progressão da rede municipal de ensino de Caxias do Sul/ RS: Escola Municipal Machado de Assis. 2002. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

CORREIA, Diná da Silva. A utilização dos laboratórios de informática nas escolas da rede pública municipal de Itabuna/Ba. 2003. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP

CORREIA, Milton Chicalé. Programa de gestão única da rede pública de ensino de Mato Grosso: os municípios Peixoto de Azevedo e Terra Nova do Norte. 2003. Dissertação (Mestrado) Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

CORSINO, Patrícia. Infância, linguagem e letramento: educação infantil na rede municipal de ensino do Rio de Janeiro. 2003. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

COSTA, Cleia Margarete Macedo da. Educação municipal de Santa Maria. 1997. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS.

COSTA, Thais Almeida. Currículo e competência: uma orquestração possível?: um estudo de caso no ensino noturno da rede municipal de Betim.

2004. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

CUNHA, Dayse Moreira. Intervenção estatal na gestão escolar pelo controle da Qualidade Total. 1995. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

CUNHA, Tânia Rezende Silvestre. Professores alfabetizadores da rede municipal de Ituiutaba/MG: saberes e práticas. 2002. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG.

CUSTÓDIO, Vagner Sérgio. Atividades lúdicas como elemento facilitador para inclusão do deficiente auditivo na classe comum. 2002. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Marília, SP.

DAMECENO, Maria Nobre; BESERRA, Bernadete. Estudos sobre educação rural no Brasil: estado da arte e perspectivas. Educação e Pesquisa, v. 30, n. 1, p. 73-89, jan./abr. 2004.

DAVIES, Nicholas. O Governo Lula e a educação: a deserção do estado continua? Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP, v. 25, n. 86, p. 245-252. abr. 2004.

DE LARA, Regina Movio. Ciranda, cirandinha, vamos todos municipalizar... a municipalização do Ensino Fundamental: 1ª a 4ª série no município de Rafard/SP. 1999. Dissertação (Mestrado) - Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, SP.

DI PIERRO, Maria Clara. Descentralização, focalização e parceria: uma análise das tendências nas políticas públicas de educação de jovens e adultos. Educação e Pesquisa, v. 27, n. 2, p. 321-337, jul./dez. 2001.

_______. Políticas municipais da educação básica de jovens e adultos no Brasil: um estudo do caso de Porto Alegre/RS. 1996. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

DRESCH, Nelton Luis. A formação contínua de professores para o ensino fundamental regular noturno de jovens e adultos na escola: ações, tensões e contradições de uma política pública municipal. 2001. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

DUARTE, Eleuza Ferreira. O uso de programa TV Escola nas escolas da rede municipal de ensino de Dourados-MS. 2001. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

DUBEUX, Ana Maria Cunha. Leis orgânicas e educação: a gestão e o financiamento da educação em Pernambuco. 1998. Dissertação (Mestrado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.

DUVOISIN, Ivane Almeida. Educação ambiental na rede telemática. 2003. Dissertação (Mestrado) - Fundação Universidade Federal do Rio Grande, Porto Alegre.

FARENZENA, Nalu. Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidade e inflexões. 2001. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

FARIA, Mirlene Ferreira Macedo. Estudo analítico do rendimento escolar no ensino fundamental: uma questão revisitada. 1997. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG.

FERNANDES, Cláudia de Oliveira. A escolaridade em ciclos: práticas que conformam a escola dentro de uma nova lógica: a transição para a escola do século XXI. 2004. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

FERNANDES, Maria Onilda Moura. Práticas de leitura na escola: um estudo entre professores envolvidos no programa Construindo o Sucesso Escolar: classes de aceleração da aprendizagem. 1999. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, PR.

FERNANDES, Sheila Maria Pereira. Política de educação de jovens e adultos: os desafios para implementação e a manutenção do PMEA no município de Uberlândia/MG. 2002. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG.

FERRARO, Maria Rosângela. O livro de imagens e as múltiplas leituras que a criança faz do seu texto visual. 2001. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

FERREIRA, Maria de Fátima Andrade. Gestão colegiada na escola pública: expressão de autonomia ou heteronomia. 1999. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Ilhéus, BA.

FERRO, Olga Maria dos Reis. O Plano de Desenvolvimento da Escola - PPDE na escola pública de ensino fundamental em Mato Grosso do Sul. 2001. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

FIGUEIRA, Kátia Cristina Nascimento. A política educacional de Mato Grosso do Sul (1991 - 1994) e os novos paradigmas de produção. 1998. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

FISCARELLI, Silvio Henrique. Gestão educacional: possibilidades e usos da informática no paradigma gerencial. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista Julio Mesquita Filho, Araraquara, SP.

FLORES, Maria Marta Lopes. Escola nucleada rural: histórico e perspectivas em Catalão/Go (1988-2000). 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG.

FONSECA, Belkiss Alves Nogueira. Financiamento da educação brasileira: um estudo preliminar. 1995. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

FONSECA, Leda Maria de. Salas de leitura: concepções e práticas (recursos eletrônicos). 2004. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

FONSECA, Marília. Projeto político pedagógico e o Plano de Desenvolvimento da Escola: duas concepções antagônicas de gestão escolar. Cadernos CEDES, v. 23, n. 61, p. 302-318, dez. 2003.

FONTELES SOBRINHO, João Batista. Participação comunitária na gestão da escola pública de Teresina/PI: eleições de diretores e conselhos escolares. 1999. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Piauí, Teresina.

FRANÇA, Magna. Gestão educacional nos anos 90: um estudo sobre a descentralização financeira. 2001. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

FREIRE FILHA, Reinalda de Souza. A gestão democrática do ensino no município de Camaragibe. 1996. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

FREITAS, Antônio Laércio de Melo. O valor monetário da educação no Piauí: o custo aluno das escolas municipais do ensino fundamental de Parnaíba/PI. 2003. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Piauí, Teresina.

FREITAS, Dirce Nei Teixeira de. A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. Revista da Faculdade de Educação, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 29-50, jul./dez. 1998.

FREITAS, Luiz Carlos de. A avaliação e as reformas dos anos de 1990: novas formas de exclusão, velhas formas de subordinação. Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP,, v. 25, n. 86, p. 131-170, abr. 2004.

FREITAS, Maria Auxiliadora Silva. A identidade do professor de 1º grau a partir do cotidiano da escola pública. 1998. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

FRIGOTTO, Edite Ione dos Santos. Construção curricular e demarcação discursiva: gênese e afirmação da proposta da escola cidadã de Porto Alegre. 1999. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

GARANHANI, Marynelma Camargo. A educação motora no currículo da educação infantil da rede municipal de ensino de Curitiba. 1998. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba, PR.

GARCIA, Ana Lúcia da Silva. Creches comunitárias e a municipalização das políticas públicas. 1996. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

GARCIA, Daisy Freire. Organização do trabalho escolar: continuidades e rupturas: um estudo em nível da vida cotidiana escolar. 1995. Tese. (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, SP.

GARCIA, Tânia Cristina Meira. Estado e descentralização da educação no Brasil: a política educacional no Ceará (1987 - 1996). 1997. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

GENTILINI, João Augusto. Crise e planejamento educacional na América Latina: tendências e perspectivas no contexto da descentralização. 1999. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

GHANEM, Elie. Educação e participação no Brasil: um retrato aproximativo de trabalhos entre 1995 e 2003. Educação e Pesquisa, v. 30, n. 1, p. 161-188, jan./abr. 2004.

GIULIANI, Ana Cristina. Administração educacional: a caminhada da descentralização no Estado de São Paulo na década de 80. 1995. Dissertação (Mestrado) - Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, SP.

GLÓRIA, Délia Maria Andrade. A escola dos que passam sem saber: a prática da não-retenção escolar na narrativa de professores, alunos e familiares. 2002. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

_______; MAFRA, Leila de Alvarenga. A prática da não retenção escolar na narrativa de professores do ensino fundamental: dificuldades e avanços na busca do sucesso escolar. Educação e Pesquisa, v. 30, n. 2, p. 231-250, maio/ago. 2004.

GOMES, Francisco Carlos. O perfil dos diretores da escola fundamental e seus estilos de gestão: um estudo a partir do SAEB. 2004. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

GONÇALVES, Eugênio Benedito. O currículo na educação de jovens e adultos: o formal e o cotidiano numa escola municipal de Belo Horizonte. 2004. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

GONÇALVES, Renaldo Antonio. Uma avaliação do financiamento da educação no Estado de São Paulo. 1996. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

GUIMARÃES, José Luiz. A municipalização do ensino fundamental e o impacto da Emenda Constitucional nº 14 sobre os municípios paulistas. 1998. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, SP.

GUIMARÃES, Patrícia Regina de Freitas. Educação Ambiental e educação infantil: relacionando idéias através da análise do brincar. 2003. Dissertação (Mestrado) - Fundação Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

GUIMARÃES, Rogério de Souza. Desafios da educação ambiental na articulação entre escola e assentamentos da reforma agrária. 2004. Dissertação (Mestrado) - Fundação Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

GURGEL, Cláudio Roberto Marques. Gestão contemporânea e consciência neoliberal. 2001. Tese (Doutorado) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ.

HACHEM, Silvana Aparecida de Souza. Gestão escolar compartilhada no Paraná: caminho para a excelência na educação? 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

JACOBI, Pedro Roberto. Educação ampliação da cidadania e participação. Educação e Pesquisa, v. 26, n. 2, p. 11-29, jul./dez., 2000.

KERKHOFF, Josseane. Educação ambiental no processo de formação continuada de professores. 2003. Dissertação (Mestrado) - Fundação Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

KLAUS, Frey. Descentralização e poder local em Alexis de Tocqueville. Revista Sociologia e Política, v. 15, n. 15, p. 88-96, nov. 2000.

KLÉBIS, Augusta Boa Sorte Oliveira. Formação continuada de professores do município de Regente Feijó: a municipalização do ensino fundamental e os desafios da construção de uma política - 1999/2002. 2003. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista, Marília.

KOSLINSKI, Mariane Campelo. O processo de implementação de políticas sociais descentralizadas: o estudo do FUNDEF. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

KRAWCZYR, Nora. A gestão escolar: um campo minado. Análise das propostas de 11 municípios brasileiros. Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP, v. 20, n. 67, p. 112-149, ago. 1999.

LAGARES, Rosilene. Educação municipal, descentralização política: a experiência de Ponte Alta do Tocantins. 1998. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia.

LAGES, Elizabeth Dias Munaier. Família e escola na configuração de percursos escolares de alunos de turmas de aceleração da aprendizagem. 2001. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

LEITE, Eugênio Batista. A prática da educação ambiental no âmbito escolar: um estudo de caso no ensino fundamental realizado em uma escola de Belo Horizonte. 2000. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

LEITE, Maria Thereza Lopes. Financiamento da educação no Brasil. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

LEMES, Cláudia Raquel Krise. Educação ambiental e currículo: uma análise de concepções de professoras dos anos iniciais do ensino fundamental. 2002. Dissertação (Mestrado) - Fundação Universidade do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

LIMA, Antônio Bosco de. Conselhos Municipais na Educação: perspectivas de democratização das políticas educacionais. 2001. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

LO BELLO, Maria Fátima de Lima. Alguns aspectos da quota federal do salário-educação. 1996. Tese (Doutorado) Universidade de São Paulo, São Paulo.

LOCATELLI, Cleomar. A gestão da política municipal de educação e a relação de poder em nível local. 2003. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Piauí, Teresina.

LOPES, Antônio. O processo de transição de duas escolas estaduais de ensino fundamental para a gestão do município de Votuporanga: um estudo de caso de descentralização política. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista Júlio Mesquita Filho, Araraquara, SP.

LORDÊLO, José Albertino Carvalho. Publicização da gestão escolar na Bahia: descentralização ou desresponsabilização do Estado? 2003. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Salvador.

LOVATO, Deonice Maria Castanha. A escola pública contemporânea (rural) e o processo de trabalho no campo. 2003. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

MACHADO, Carlos Roberto da Silva. As vicissitudes da construção da qualidade: o ensino na política de educação no município de Porto Alegre de 1989 a 1996. 1999. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

MACIEL, Maria José de Oliveira. Gestão escolar democrática: os conselhos escolares na rede municipal de ensino de Recife. 1995. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

MAIA, Eny Marisa. Descentralização do ensino: dois estudos: o estado de Minas Gerais e do Rio Grande do Sul. 1996. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo.

MAIOLINO, Elielma Velasquez de Souza. Programa de aceleracão de aprendizagem como política pública educacional. 2002. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

MARTINS, Ângela Maria. A descentralização como eixo das reformas do ensino: uma discussão da literatura. Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP, v. 22, n. 77, p. 28-48, dez. 2001.

_______. Autonomia e educação: a trajetória de um conceito. Caderno de Pesquisa, n. 115, p. 207-232, mar. 2002.

_______. A política educacional paulista: controvérsias em torno dos conceitos de descentralização e autonomia: 1983 a 1999. Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP, v. 24, n. 83, p. 527-549, ago. 2003a.

_______. Uma análise da municipalização do ensino no Estado de São Paulo. Caderno de Pesquisa, n. 120, p. 221-238, nov. 2003b.

MATOS, Maria Aide Roldi Freire de. O discurso da participação da gestão democrática da escola pública. 1995. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

MATOSO, Maria da Glória Barbosa. Conselho escolar: um novo paradigma de gestão escolar e qualificação do ensino? 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

MAZILLO, Ida Beatriz Costa Velho. Barreiras invisíveis presentes na educação inclusiva: um estudo sobre as representações dos professores relativas a alunos portadores de paralisia cerebral. 2003. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

MEDEIROS, Arilene Maria Soares de. Administração educacional: definição de uma racionalidade administrativa democrática e emancipatória. 2002. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de São Carlos.

MEDEIROS, Isabel Letícia Pedroso de. Gestão democrática na rede municipal de educação de Porto Alegre de 1989 a 2000: a tensão entre reforma e mudança. 2003. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

MEIRA, Nelson Wanderley Ribeiro. Conselhos municipais de educação e a descentralização da gestão educacional na Bahia. 1998. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Salvador.

MELO FILHA, Elizabeth Francisca de. Gestão escolar colegiada: Conselho Escolar e outros mecanismos democráticos: um caso em Pernambuco. 1998. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa.

MENDES, Cláudia Maria Sales. A descentralização do ensino fundamental: o caso do município de Maranguape. 1996. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

MENDONÇA, Erasmo Fortes. Estado patrimonial e gestão democrática do ensino público no Brasil. Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP, v. 22, n. 75, p. 84-108, ago. 2001.

MESQUITA, Muniz. Aspectos constitucionais e legais da política de financiamento da educação brasileira e sua execução em nível federal 1995-1998. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de Brasília, Brasília.

MIRANDA, Graziela Alves. Descentralização e democratização: um estudo em escolas públicas baianas. 1998. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Salvador.

MIRANDA, Maria de Jesus Cano de. Educação, deficiência e inclusão no município de Maringá. 2001. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, SP.

MOLINA, Mônica Castagna. A contribuição do PRONERA na construção de políticas públicas de educação do campo e desenvolvimento sustentável. 2003. Tese (Doutorado) - Universidade de Brasília, Brasília.

MONFREDINI, Ivanise. O projeto pedagógico em escolas municipais: análise da relação entre a autonomia e manutenção e/ou modificação de práticas escolares. Educação e Pesquisa, v. 28, n. 2, p. 41-57, jul./dez. 2002.

MORAES, Cristiane Campos de Oliveira. Integração da informática na educação: a experiência da rede municipal de ensino de Juiz de Fora. 2002. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

MOREIRA, Ana Maria de Albuquerque. A gestão de recursos financeiros na escola: o caso do Programa Dinheiro Direto na Escola. 1999. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília.

MORIGI, Valter. Escola do MST: utopia em construção: a questão da Escola Municipal de Ensino Fundamental Nossa Senhora de Fátima no assentamento de trabalhadores rurais Filhos de Sepé, no município de Viamão - RS, como espaço de disputa político-pedagógica. 2002. Dissertação (Mestrado) - Fundação Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

MOURA, Aldebaran do Socorro Farias de. Democracia participativa no município de Belém: uma análise do orçamento participativo (1997-2000). 2004. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília.

MOURA, Arlete Pereira. Qualidade total e qualidade social: impactos para um novo ensino fundamental. 2001. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte , Natal.

MUNARIM, Antônio. Educação e esfera pública na Serra Catarinense: a experiência política do Plano Regional de Educação. 1999. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

MUTIM, Avelar Luiz Bastos. Gestão escolar participativa: sonho e realidade. 2000. Tese (Doutorado) - Universidade Federal da Bahia, Salvador.

NASCIMENTO, Maria Elice Nery Procópio do. Repetência e evasão escolar em Iguatama - MG: uma abordagem quantitativa e qualitativa. 1999. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

NASCIMENTO, Rosemy da Silva. Pertinência ambiental para a prática de educação ambiental - recursos hídricos: estudo de caso na Escola Básica municipal. 2003. Tese (Doutorado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

NATERA, Jaci Aparecida Brigante. Estado do processo de elaboração e do conteúdo dos documentos legais que viabilizaram a municipalização do ensino na cidade de Saltinho/SP. 2001. Dissertação (Mestrado) - Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, SP.

HERMANN, Jussara Neptune. Poder local e educação infantil em Piracicaba-SP: 1977 a 1995. 1995. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

NOVAES, Ivan Luiz. A democratização da gestão: um estudo da eleição de diretores e vice-diretores das escolas da rede municipal de ensino de Salvador. 1996. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Salvador.

NUNES, Carla Alessandra da Silva. Gestão democrática da educação: ação colegiada nas escolas municipais de Aracaju. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Sergipe, Aracaju.

OGURA, Anália Fiorini. Política pública de inclusão escolar no Estado do Paraná e sua implementação no município de Cascavel - PR. 2001. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG.

OLIVEIRA, Alberto Merchede. Curso da Educação Infantil: o caso de duas instituições do Distrito Federal. 1996. Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de Brasília, Brasília.

OLIVEIRA, Ana Maria Pádua. A gestão da escola pública em Teresina: da pretensão democrática à realidade efetiva. 2003. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Piauí, Teresina.

OLIVEIRA, Ana Telma Rosa de. Municipalização e gestão democrática da escola: um caminho para a qualidade. 1995. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília.

OLIVEIRA, Cristina Maria Carvalho de. Conceitos de dificuldades de aprendizagem construídos por professores do ensino fundamental da rede municipal de educação de Teresina-PI. 2003. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Piauí, Teresina .

OLIVEIRA, Dalila Andrade; DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Política e administração da educação: um estudo de algumas reformas recentes implementadas no estado de Minas Gerais. Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP, v. 18, n. 58, p. 123-141, jul. 1997,

OLIVEIRA, Eduardo Augusto Moscon. A descentralização e a autonomia no contexto da gestão democrática da escola pública. 1997. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória.

OLIVEIRA, Eliane Basílio de. Tecnologia e educação: um estudo de caso do projeto Digitando o Futuro, da rede de municipal de ensino de Curitiba. 2001. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

OLIVEIRA, Valéria Cristina de. A construção do conhecimento da língua portuguesa na escola municipal de Maringá: uma prática educativa. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Maringá, Maringá, PR.

PACHECO, Patrícia da Silva. Alfabetização e literatura, dialogismo e estética na aquisição da língua escrita. 2003. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

PARO, Vitor Henrique. Implicações do caráter político da educação para a administração da escola pública. Educação e Pesquisa, v. 28, n. 2, p. 11-23, jul./dez. 2003.

PAVAN, Rosiver. A municipalização e o ensino fundamental: o caso de Santos e Jundiaí. 1998. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

PEDROSA, Tânia Franklin. Educação da pessoa com necessidades especiais: verso e reverso de um espaço conquistado? 1998. Dissertação (Mestrado) - Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

PEREIRA, Regina Maria. Orientação sexual nos Parâmetros Curriculares Nacionais: a realidade de Juiz de Fora. 2004. Dissertação (Mestrado) - Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora, Juiz de Fora.

PEREIRA, Sônia Freitas Pacheco. Escola pública: gestão educacional no Distrito Federal: o político, o administrativo e o pedagógico. 1995. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília.

PERIPOLLI, Odimar J. O projeto Casulo: um estudo sobre a política educacional dos projetos de colonização do Norte de Mato Grosso. 2002. Dissertação (Mestrado) - Fundação Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

PIMENTA, Maria de Fátima Barra. Municipalização do ensino como estratégia de descentralização: implantação no Estado do Rio de Janeiro. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ.

PINHEIRO, José Vanelli. A UNDIME e a municipalização do ensino: a UNDIME no Brasil e no Paraná, no processo da municipalização do ensino, 1986-2000. 2001. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do Governo FCH (1995-2002). Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002.

PINTO, Willian Antônio. Planejamento educacional em Minas Gerais: concepções políticas e ideologia. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG.

PIPITONI, Maria Angélica Penatti et al. Atuação dos conselhos municipais de alimentação escolar na gestão do Programa Nacional de Alimentação Escolar. Revista de Nutrição, v. 16, n. 2, p. 143-154, abr./jun. 2003.

PIRES, Maria Helena Cortez de Melo. FUNDEF na gestão parnaibana: entre a fragilidade estrutural e os vícios do sistema. 2004. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Piauí, Teresina.

POOLI, João Paulo. Educação, estado e políticas públicas: gestão democrática para a educação. 1999. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

PRIZENDT, Ana Maria Salomão. Construindo o saber e formando o cidadão: um estudo sobre o ensino de língua portuguesa. 1995. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo.

QUINTELA, Elaine Mendes de Oliveira. A criança com Síndrome de Down no ensino regular: um olhar do professor. 2004. Dissertação (Mestrado) - Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG.

RAMOS, Angélica M. Pinheiro. O financiamento da educação no Brasil no contexto das mudanças econômico-políticas pós 90. 2001. Tese (Doutorado) - Universidade Federal do Ceará, Fortaleza.

REAL, Giselle Cristina Martins. Educação Infantil: políticas públicas e ação institucional. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

REIS, Lea de Carvalho. Eleições de diretores e democratização da educação: a experiência do município do Rio de Janeiro. 1995. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Niterói, RJ.

RIBEIRO, Amélia Escolto Amaral. A gestão da qualidade em educação: possibilidade de aplicação dos princípios da qualidade total. 2000. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

RIBEIRO, Guilherme Wagner. Educação, cidadania e descentralização: contradições e desafios. 1997. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

RIBEIRO, Josete Maria Gangussu. O FUNDEF em Mato Grosso, colhendo frutos e reparando arestas: estudo dos efeitos do FUNDEF sobre as funções docentes e qualificação do magistério. 2002. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

ROCHA, José Cláudio. A participação popular nos conselhos municipal de educação na Bahia. 2001. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal da Bahia, Salvador.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. Caderno CEDES, v. 21, n. 55, p. 42-57, nov. 2001.

RONCHI, Olga Izilda. Os des(caminhos) do financiamento da educação básica. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Goiás, Goiânia.

ROSA, Edi da Silva. A escola pública voltada para o atendimento da clientela das classes populares. 1998. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

ROSA, Olga Carmelita C. A projeção educacional das atividades lúdicas no aprimoramento cultural das populações da periferia. 1998. Dissertação (Mestrado) - Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG.

ROSA, Wanderlan Barreto da. Estilo de gestão em conselhos municipais e seu impacto numa administração pública municipal: o caso do Conselho Municipal de Educação de Dom Pedrito - RS. 2001. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

ROSAR, Maria de Fátima Felix. Globalização e descentralização: o processo de desconstrução do sistema educacional pela via da municipalização. 1995. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

SALDANHA, Leila Maria Lopes Loureiro. Um olhar sobre o programa de educação básica de jovens e adultos implementado pela Secretaria de Educação Municipal da cidade do Recife/PE. 2001. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

SANTOS, Alfredo Sérgio Ribas dos. Financiamento da educação no Brasil: estudo de caso da Prefeitura do município de São Paulo. 1986 a 1996. 1997. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas. SP.

SANTOS, Heloísa Occhirize dos. Municipalização do ensino em São Paulo: vicissitudes do ideário de Anísio Teixeira. 2000. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo.

SANTOS, Inalda Maria dos. A política de descentralização do financiamento do ensino fundamental e sua repercussão nas unidades escolares: um estudo sobre o Programa Dinheiro Direto na Escola. 2001. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

SANTOS, Rejane dos. Sentidos e significados do processo de escolarização para os alunos de educação de jovens e adultos no município de São José. 2003. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SANTOS, Tânia Regina Lobato do. Formação continuada dos profissionais do ensino: a experiência do Instituto de Educadores de Belém. 1998. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

SANTOS JÚNIOR, Francisco Dutra dos. As políticas de educação especial na rede municipal de ensino de Porto Alegre: 1989 a 2000. 2002. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SARAIVA, Maria Inês Martins. Histórias de vida e outras histórias: narração e memória na alfabetização de adultos. 1998. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.

SAVIANI, Dermeval. Sistemas de ensino e planos de educação: o âmbito dos municípios. Educação & Sociedade: Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP, v. 20, n. 69, p. 119-136, dez. 1999.

SCHMIDT, Wilson. A municipalização no ensino fundamental em pequenos municípios rurais de Santa Catarina - (1987/1995): democratização ou exclusão. 2000. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

SILVA, Ângela Maria Monteiro. Planejamento educacional e democratização: um estudo dos Fóruns Itinerantes de Educação em Pernambuco no Governo Miguel Arraes: período 1987 - 1990. 1996. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, Recife.

SILVA, Janira de Lourdes Radaelli da. Os impactos do FUNDEF na rede municipal de ensino de Ponta Porã/MS (1996 a 2000). 2003. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

SILVA, Mirian do Amaral Jonis. Ensino de ciências e avaliação na educação fundamental: radiografia de uma proposta. 1999. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SILVA, Rudinei da. A percepção dos professores de educação física sobre o processo de integração da pessoa portadora de deficiência mental no ensino regular municipal de Florianópolis. 2001. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SILVA, Sônia Mercedes Antunes. Descentralização do ensino, uma política educacional de dupla face. 1998. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, SP.

SILVA, Vanda. Jovens de um rural brasileiro: socialização, educação e assistência. Caderno CEDES, v. 22, n. 57, p. 97-115, ago. 2002.

SILVA, Vera Lúcia Aires Gomes da. Educação rural: a situação em Porto Nacional. 1995. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília.

SILVA FILHO, Lourival Espiridião da. Relações institucionais na gestão da escola pública em Vitória: um estudo sobre as relações de poder entre a Secretaria Municipal de Educação e as escolas de ensino fundamental. 2002. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília.

SILVEIRA, Marina Borges. Educar com arte. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de São Carlos, SP.

SILVESTRE, Maria Christina de Magalhães. Alfabetização de jovens e adultos: uma proposta para a identificação de repertório de leitura. 2001. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

SOARES, Fabíola Pereira. Encontro de idéias: proposta de valorização e recurso para formação de professores da rede e sistemas de ensino. 2003. Tese (Doutorado) - Universidade Estadual Paulista, Marília, SP.

SOARES, Maria José Nascimento. Educação Municipal em Simão Dias: reconstituição da história: 1970/1990. 1996. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Sergipe, Aracaju.

SOBRINHO, Roberto Eduardo. Um modelo de avaliação de desempenho para a Secretaria Municipal de Educação de Porto Velho - Rondônia. 1999. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, SC.

SPINELLI, Maria Angélica dos Santos; CANESQUI, Ana Maria. O programa de alimentação escolar no estado de Mato Grosso: da centralização à descentralização (1979 - 1995). Revista de Nutrição, v. 15, v. 1, p. 105-117, jan. 2002.

SOUSA, Ana Maria Gonçalves. Impactos do FUNDEF em Cezarina, Inhumas, Senador Canedo e Teresópolis de Goiás. 1996. Dissertação (Mestrado) - Universidade Católica de Goiás, Goiânia.

SOUSA, Elisabeth Coelho de. A política de municipalização do ensino: da teoria à prática. 1999. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG.

SOUSA, Rita de Cácia Vieira Martins de. A gestão do sistema público do ensino do Distrito Federal no período de 1995-1998: uma gestão praxística e multirreferenciada? 1999. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília.

SOUSA, Sônia Bertoni. Inclusão escolar e o portador de deficiência nas aulas de educação física das redes municipal e estadual de Uberlândia. 2002. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG.

SOUZA, Ana Maria Costa. Educação e cuidado no atendimento infantil: uma proposta de gestão municipal comprometida com a criança. 1995. Tese (Doutorado) - Universidade de São Paulo, São Paulo.

SOUZA, Ângelo Ricardo de. A escola por dentro e por fora: a cultura da escola e o programa de descentralização financeira em Curitiba/PR. 2001. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

SOUZA, Carla Figueira de. Política de formação continuada de professores em serviço no 1º ciclo do ensino fundamental: um estudo de caso sobre a política da SME - Niterói no período de 1996-1997, numa escola de camadas populares. 1999. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

SOUZA, Carlos Henrique M. de. A informática na educação: o caso de Juiz do Fora. 1998. Dissertação (Mestrado) - Centro de Ensino Superior de Juiz de Fora, Juiz de Fora, MG.

SOUZA, Celina. Governos e sociedades locais em contextos de desigualdades e de descentralização. Ciência e Saúde Coletiva, v. 7, n. 3, p. 431-442, 2002.

SOUZA, Danilo de Melo. Partidos políticos no poder e o regime de colaboração no ensino fundamental. 2004. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília.

SOUZA, José Joaquim Silveira de. Eficiência na alocação de recursos públicos nos sistemas municipais de ensino: o caso dos municípios da região oeste do Paraná no ano de 1996. 2001. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

SOUZA, Manoel Tibério Alves de. Argumentos em torno de um "Velho" tema: a descentralização. Dados, v. 40, n. 3, 1997.

SOUZA, Marcelo Gustavo de. Educação e diversidade cultural: uma análise da proposta da escola plural do município de Belo Horizonte/MG. 2000. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

STROPARO, Edelcio José. Aspectos político-legais da educação municipalizada: um estudo de caso em Prudentópolis/PR. 1998. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

SUCENA, Maria da Graça Teixeira. Formação de professores e educação ambiental: um estudo no ensino nas séries iniciais. 1997. Dissertação (Mestrado) - Fundação Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

TEIXEIRA, Edival Sebastião. Concepções de aprendizagem subjacentes ao discurso dos professores das séries iniciais de Pato Branco. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Marília, SP.

TEIXEIRA, Luciana Márcia Baptista. Educação ambiental para a Primeira Infância, análise de uma prática. 2003. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

TEZZARI, Mauren Lúcia. "A SIR chegou" Sala de Integração e Recursos e a inclusão na rede municipal de ensino de Porto Alegre. 2002. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

THOMAL, Alberto. A produção do conhecimento na educação básica através do ensino da filosofia na escola pública municipal. 2004. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

TOLDO, Plínio. Municipalidade e educação: estudo de projetos municipais de educação especial. 1996. Tese (Doutorado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

TORRES, Ivana Santana. Os partidos políticos no Distrito Federal e o processo de formulação de políticas públicas para a educação no período de 1995-1998. 1999. Dissertação (Mestrado) - Universidade de Brasília, Brasília.

UNGHERI, Cláudia Ocelli. O processo de construção de projetos político-pedagógicos no espaço escolar e suas implicações na democratização da gestão: um estudo de caso no município de Contagem/MG. 1997. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

URBANETZ, Sandra Terezinha. O lugar da criança é na escola: um estudo sobre o trabalho infantil entre os alunos da rede municipal de ensino de Curitiba. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal do Paraná, Curitiba.

UTSUMI, Mirian Cardoso. Escola padrão: avanço na melhoria do ensino. 1995. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas.

VAINI, Solange Salussolia. Parceria: perigos da educação (com)partilhada: a influência da iniciativa privada no currículo de uma escola pública municipal de São Paulo. 1999. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

VALENTE, Lúcia de Fátima. Políticas e práticas no planejamento escolar em Minas Gerais no final do Século XX. 2002. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG.

VALLE, Ione Ribeiro, MIZUKI, Glaucia Elisa de Paula; CASTRO, Inaiara Maria G. de. Democratizar, descentralizar, municipalizar: a expansão do ensino fundamental catarinense. Caderno de Pesquisa, v. 34, n. 121, p. 187-212, jan./abr. 2004.

VALADARES, Florence Rodrigues. O projeto escola para o século XXI: a proposta pedagógica da rede municipal de Goiânia. 2002. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia, MG.

VALLADARES, Rita de Cássia Cypriano. O Programa de Informática na Educação (PROINFO): um estudo sobre a inserção e a utilização das novas tecnologias da informação e da comunicação em uma escola municipal de Belo Horizonte. 2001. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte.

VARGAS, Julia Maria Wegner. A educação física como processo de desenvolvimento infantil: uma experiência nas escolas da zona rural do município de São Sepé/RS. 2000. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Santa Maria, Santa Maria, RS.

VARGAS, Sérgio Handuí Nunes de. A educação ambiental em assentamentos de reforma agrária. 2003. Dissertação (Mestrado) - Fundação Universidade Federal do Rio Grande, Porto Alegre.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro. Inovações e projeto político pedagógico: uma relação regulatória ou emancipatória? Caderno CEDES, v. 23, n. 61, p. 267-281, dez. 2003.

WAGNER, Carmem Lúcia F. Arruda. Financiamento da educação pública: análise da aplicação de recursos na educação no município de Campinas, 1986 a 1999. 2001. Dissertação (Mestrado) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP.

ZANATTA, Jacir Alfonso. A implantação das salas de informática na rede municipal de ensino de Campo Grande e a cristalização da educação contemporânea. 2002. Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, Campo Grande.

ZANETTI, Alessandra. Uma proposta da gestão escolar democrática e popular, suas possibilidades e limites: o caso da Secretaria Municipal de Educação de São Paulo em 1989 a 1992. 1998. Dissertação (Mestrado) - Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

A Proposta de Municipalização do Ensino nos Anos 1990 e seus Impactos nas Relações entre Entes Federados

Jean Mário Araújo Costa[1]

1 Mestre pelo Programa de Pesquisa e Pós-Graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia. E-mail: jmcosta.ufba@yahoo.com.br

Introdução

Ao refletirmos sobre a municipalização do ensino fundamental, levando em consideração a dinâmica de atuação dos entes federados na garantia da prestação de serviços educacionais à população, não devemos prescindir da análise dos impactos decorrentes desse processo nas relações entre entes federados no contexto do federalismo brasileiro.

As relações intergovernamentais, no âmbito educacional, passaram por profundas modificações após as mudanças ocorridas na legislação. A partir do princípio do federalismo, que atinge o município na Constituição de 1988, da aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB 9394/96) e da Emenda Constitucional 14/96, que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), os governos locais tornaram-se os principais responsáveis pela oferta do ensino fundamental, através da municipalização do ensino.

Este artigo pretende analisar a política de descentralização educacional configurada na forma de municipalização do ensino, através da transferência das funções de administração e manutenção do ensino fundamental do Estado para os Municípios, empreendida no Estado brasileiro nos anos 1990, tendo como objetivo trazer à tona as reais intenções inerentes a esse processo, a partir de uma discussão sobre as principais tensões entre os entes federados para a concretização do modelo de municipalização proposto pelas atuais políticas educacionais, com ênfase nos mecanismos de colaboração, que pressupõem relações cooperativas.

Nesse sentido, para analisar os impactos das políticas de descentralização nos anos 1990, em especial nas relações intergovernamentais, apresenta-se, adiante, a trajetória histórica da municipalização do ensino no Estado brasileiro. Em seguida, focaliza-se o atual debate acerca desse

processo, e por último, precede-se a uma discussão dos pressupostos da política educacional vigente e o seu contexto sociopolítico.

Dessa forma, pretendemos contribuir com os estudos em políticas públicas, que discutem, em geral, a distância entre os objetivos das mudanças e seus resultados e a configuração das novas políticas sobre o sistema federativo e seus efeitos no setor educação.

A trajetória da municipalização do ensino no Brasil

Segundo Oliveira (1997, p. 174), a expressão "municipalização do ensino", quando reportada para o ensino fundamental, pode ser entendida por duas matrizes diferenciadas: como iniciativa do próprio poder municipal, de expandir sua rede de ensino e como processo de transferência de rede de ensino de um nível de administração pública para outro. Neste trabalho, o conceito de municipalização do ensino está relacionado com a segunda opção.

É oportuno mencionar que a primeira Constituição brasileira (1824) foi bem modesta com relação às sinalizações para a educação, declarando apenas a gratuidade da instrução primária como uma das formas de o Império assegurar a inviolabilidade dos direitos políticos e civis, mas não havia prescrições dos meios para concretizar esse princípio. (ARAÚJO, 2005) Buscando caracterizar essa situação, Monlevade (1998, p. 205) destaca que a Carta Magna de 1824,

> [...] a despeito de garantir a escola pública primária para todos - gratuita, ou seja, sem pagamento direto pelos usuários – esta não previa uma forma de captação e destinação dos recursos para fazer frente às suas despesas: construção e equipamento das escolas, pagamento de professores, custeio de sua administração.

A partir disso, uma lei de 15 de outubro de 1827 estabelecia a criação de escolas de primeiras letras em todas as vilas e cidades populosas.

A quantidade de escolas e a escolha das localidades ficavam a cargo dos presidentes das Províncias, em conselho e com audiência das respectivas Câmaras Municipais. Além disso, poderiam extingui-las em lugares pouco populosos e remover os professores para as que criarem, onde mais aproveitáveis. Essa determinação, por meio de seu aspecto racionalizador, privilegiava a população mais urbanizada, excluindo do ensino os que residiam em locais poucos habitados. (SILVA, 2003)

O Ato Adicional de 1834 constitui um marco na descentralização do ensino brasileiro, com o debate sobre a responsabilidade do governo e das Províncias, quanto à oferta de instrução pública. Esse Ato Adicional delegou às Províncias a incumbência de "[...] legislar sobre a instrução pública e estabelecimentos próprios a promovê-la, não compreendendo as faculdades de Medicina e Cursos Jurídicos, academias atualmente existentes e outros quaisquer estabelecimentos de instrução que de futuro forem criados por lei geral". (VIEIRA; FARIAS 2007, p. 60) Na opinião de Garcia (2002, p. 71), a descentralização do ensino primário para as províncias no Brasil ocorre mais por desinteresse das elites por esse tipo de educação do que por um reconhecimento da importância dessa decisão para a oferta de mais e melhor educação para a população.

Em consequência, as províncias, sem recursos materiais e com problemas quanto aos recursos humanos, viram-se encarregadas da imensa tarefa de proporcionar o ensino popular. E para dar conta dessa incumbência, apelaram para o auxílio das Câmaras Municipais, iniciando um trabalho conjunto, em grande parte, de subordinação. Segundo Oliveira (1999), medidas como autorização para reserva de recursos para o ensino, aluguel de prédios, auxílio aos alunos pobres e o poder de fiscalização dos professores e do funcionamento do ensino foram tomadas buscando o trabalho conjunto no controle e organização do ensino, o que não garantiu um trabalho tranquilo entre as Províncias e Câmaras Municipais.

A determinação contida no Ato Adicional, encarregando as Províncias do ensino primário e secundário, não foi aceita pacificamente por juristas,

políticos e educadores, que questionaram a exclusão do poder central no campo da instrução primária e secundária. Contudo, prevaleceu a interpretação de que caberia às Províncias, com o auxílio dos Municípios, promover a escolarização inicial, além da secundária para a população. Segundo Oliveira (1999, p. 18), uma análise dos relatórios das províncias, a partir do Ato Adicional até a Proclamação da República, revelou que o trabalho conjunto das duas instâncias nem sempre foi tranquilo. Nos citados documentos, constatam-se regularmente queixas das Províncias em relação às Câmaras Municipais, referindo-se à falta de verídicas informações, morosidade na inspeção, pessoal sem instrução, falta de providências em relação aos prédios escolares, ingerência político-partidária, dentre outros.

Esse debate se prolongou com a Constituição de 1891, que consagrou a organização do Estado Brasileiro a partir do modelo federalista, inserindo a questão do município e da educação nas ambiguidades do referido modelo. Em relação ao ensino, manteve a dualidade de sistemas, reservando à União o direito de criar instituições de ensino superior e secundário nos estados e promover a instrução secundária no Distrito Federal, aos estados cabendo a instrução primária e, na prática, também a educação profissional. A Constituição de 1891 declara a autonomia dos municípios ao seu peculiar interesse. (RIBEIRO, 2004) No entanto, o que se viu foi o fortalecimento do coronelismo[2] e o poder do Estado na nomeação dos prefeitos. Em suma, a Carta de 1891 garantiu autonomia aos Estados-membros, como uma forma de descentralização das ações do Estado. Nesse sentido, desloca-se para os Estados-membros a responsabilidade pela educação supondo-se ser a descentralização (estadualização) a melhor forma de garantir a educação como direito. Esse período, por outro lado, foi caracterizado por uma legislação central

---

[2] A figura do Coronelismo representa um fenômeno político-social de extrema relevância na formação do Brasil. Trata-se de um líder civil ou militar de grande ascendência sobre as populações de uma determinada região, com o propósito de encabrestá-las politicamente e mesmo ideologicamente. Constitui a figura de um verdadeiro mandachuva regional. (BOTH, 1997, p. 22)

rígida referente ao ensino secundário e ao superior. Apenas em duas ocasiões experimentou-se um regime de desoficialização do ensino – Reforma Leôncio de Carvalho, decretada em 19 de abril de 1879 e Reforma Rivadávia, decretada de 5 de abril de 1911. Os resultados das duas experiências foram considerados nefastos para a educação na época.

Em 1924, o jovem Anísio Teixeira[3], defensor do localismo educacional[4], foi nomeado Inspetor Geral do Ensino no Estado da Bahia na defesa de um ensino público, laico e gratuito, aliás, princípios já preconizados pela Constituição Republicana, de 1891. Nos anos de 1950, propôs um trabalho conjunto entre as esferas de governo com base no custo-aluno, das quotas federal, estadual e municipal para a educação, além de preocupar-se com o controle social sobre esses gastos. No âmbito da sua gestão, foi aprovada a Lei n.1.846, de 14 de agosto de 1925, que reformulou a Instrução Pública do Estado da Bahia. Foi uma primeira proposta de descentralização administrativa do ensino estadual que poderia ser traduzido hoje em municipalização do ensino. Posteriormente, o decreto estadual 4.312/25 aprovou o Regulamento do Ensino Primário e Normal. Com esta lei, foi proposta a criação daquilo que seriam os primeiros Conselhos Municipais de Educação no país, com a finalidade, segundo Santos (2000), de estimular o desenvolvimento do ensino primário, fiscalizar o serviço escolar do município e propor medidas convenientes à melhor adaptação do ensino às condições locais. Na

[3] Anísio Spinola Teixeira, educador brasileiro, nasceu em Caetité Ba, em 12/07/1900. Formou-se em Direito e, inicialmente, tornou-se Inspetor Geral de Ensino da Bahia. Visitou a Europa e os Estados Unidos e foi influenciado pela obra de John Dewey. Em seguida, assumiu a Inspetoria Pública do Distrito Federal e foi um dos signatários do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Foi também Secretário de Educação e Saúde do Estado da Bahia e, depois, assumiu a Secretaria Geral da Campanha de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, hoje Comissão de Aperfeiçoamento de pessoal de Nível Superior (CAPES) e, cumulativamente, a direção do Instituto Nacional de Estudos Pedagógicos (INEP). Foi um dos idealizadores da Universidade de Brasília, juntamente com Darcy Ribeiro, onde assumiu a reitoria. Com o golpe militar, foi para os Estados Unidos, onde lecionou em universidades americanas. Ao retornar ao Brasil, participou do Conselho Federal de Educação, hoje Conselho Nacional de Educação (CNE). Faleceu em 1971. (SANTOS, 2000)

[4] Expressão correspondente ao que hoje se chama de municipalização do ensino. (ABREU, 1960 apud SANTOS, 2000)

mesma lei de 1925 foi definida uma política educacional de governo, no Estado da Bahia, em relação à administração do ensino primário, que previa uma forma descentralizada de parceria entre estado e município. A sua tese é apontada como uma primeira iniciativa a despertar as administrações federal e estaduais para a potencialidade do município em gerir o ensino básico a ser oferecido a toda população brasileira.

O desejo de Anísio Teixeira era o de elevar a educação à categoria do maior problema político brasileiro, dar-lhe base técnica e científica, e fazê-la encarnar os ideais da república e da democracia. (TAVARES, 1952 apud SANTOS, 2000) A ideia de transferir para os municípios todos os encargos do ensino primário não foi uma ideia nova. Anísio Teixeira, desde os anos de 1920, defendia as ideias municipalistas em termos da administração do ensino, sob o título de descentralização. Assim, tornou-se um ferrenho defensor desta posição no Brasil. De acordo com o seu pensamento, para a escola ter, portanto, as condições adequadas de eficiência, fazia-se necessário que se criasse um estado de continuidade entre a experiência da criança fora da escola e a sua nova experiência no meio escolar. Por isso mesmo, a escola, sobretudo a primária, deveria inserir-se no meio local, desenvolvendo a criança por intermédio deste seu meio. Seria, portanto, de toda conveniência, que a escola primária fosse uma instituição local, administrada localmente e em profunda participação com o meio. (TEIXEIRA, 1957 apud RIBEIRO, 2004, p. 41)

Esta temática "municipalização do ensino", ainda se fez presente, de forma contundente, no *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova*[5] que em 1932, já apontava diretrizes para que se pensasse na época as incumbências e atribuições destinadas aos entes federados com relação à educação. Os renovadores que redigiram o Manifesto dos Pioneiros (1932) defendiam o controle dos sistemas de ensino pelos Conselhos

---

[5] Esse movimento buscou expressar, na perspectiva dos educadores que participaram, o sentido de renovação nacional via educação, amplamente debatido na década de 20. O conteúdo do Manifesto refletiu também a heterogeneidade ideológica característica do grupo de liberais que o assinou.

Nacional e Estaduais, compostos por membros da sociedade civil e profissionais especializados em educação, para se fazer cumprir as diretrizes emanadas da União, reforçando o caráter de escola única, laica, obrigatória e pública. Para tanto, propunham autonomia financeira dos sistemas de ensino garantida pela criação de um fundo e orçamento fixo para a educação.

Mesmo assim, o debate profícuo sobre a descentralização em nível nacional estava estreitamente vinculado ao debate sobre a federação brasileira e não assumia ainda os contornos municipalistas que viria assumir na década de 1940. Dessa forma, embora as ideias sobre municipalização do ensino elementar estivessem presentes desde a década de 1920, com a influência da democracia liberal norte-americana por alguns integrantes da Associação Brasileira de Educação (ABE) e no *Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova* em 1932, só mais tarde essa proposta ganharia contornos mais nítidos.

A Constituição de 1934, de inspiração liberal, comparada a de 1891, apresentou avanços nos aspectos políticos e sociais. Incorporou um discurso a favor da descentralização na educação, estabelecendo a responsabilidade da União em relação ao ensino nos Territórios e no Distrito Federal, além da ação supletiva em caso de insuficiência de recursos dos estados. Fixou ainda, mínimos orçamentários, devendo aplicar, os Municípios, nunca menos de 10%, e os Estados e o Distrito Federal pelo menos 20% da renda resultante dos impostos, no ensino.

Em 10 de novembro de 1937 foi outorgada uma nova Constituição, desta vez, repressiva e centralizadora, suprimindo a autonomia dos Estados e Municípios e desaparecendo a Federação. Suprimiu-se ainda, a referência da educação como direito de todos. O ensino profissional e o pré-vocacional foram estabelecidos como dever do Estado e destinados "às classes menos favorecidas". Além disso, omitiram-se os mínimos percentuais orçamentários para a educação, nas diferentes esferas do poder político. Sobre esta questão, Oliveira e Teixeira (2001) e Oliveira

(2002) situam a introdução da temática municipalização na década de 1950, com condições objetivas de operacionalização criadas pela Constituição de 1946 e, principalmente, com o engajamento de Anísio Teixeira no movimento de cunho municipalista, defendendo a sua tese sobre municipalização do ensino no IV Congresso das Municipalidades, em 1957.

Como já foi referido anteriormente, Anísio Teixeira era um crítico ferrenho da centralização e, como consequência dessa convicção, colocava-se a favor da autonomia municipal. Ao abordar a questão da divisão de competência entre os diversos níveis de organização política da Federação, sustentava que o amadurecimento da experiência administrativa brasileira tenderia a levar o sistema de ensino até o município, pois entre a comunidade e a escola haveria necessariamente uma cooperação íntima.

> Se alguma instituição não pode ser implantada, em uma comunidade, de fora para dentro, é a escola. Ela deve nascer, sempre que possível, da própria comunidade... O ensino local e de responsabilidade local não ferirá em nada a unidade nacional, mas, antes, permitirá que essa unidade se faça diversificada e dinâmica, como realmente deve ser a unidade de nossa cultura e civilização. (TEIXEIRA, 1976, p. 178)

O Estado como organização política, buscaria sempre a centralização como forma de exercício de domínio e controle. Assim, a concentração de poder seria consequência da própria natureza expansionista dos Estados como organização do poder e a descentralização, embora comportando princípios técnico-administrativos, antes de tudo, seria um ato político, uma condição de governo democrático e federativo. (TEIXEIRA, 1976) A reforma educacional proposta seria uma reforma de natureza política, permanentemente descentralizante, pela qual se criariam, nos Municípios, órgãos específicos para gerir os fundos municipais e os sistemas educacionais. A finalidade da escola primária seria ministrar uma educação básica, que habilitasse o homem ao trabalho

nas suas formas mais comuns, através de uma instrução regional, enraizada no meio local. A escola pública de administração municipal não deixaria de ser também estadual, pois caberia ao Estado a assistência técnica e a formação dos quadros do magistério, nem tampouco federal, porque obedeceria à lei nacional de diretrizes e bases e ainda, pelo auxílio financeiro e a assistência técnica que os órgãos federais lhe viessem a prestar. (TEIXEIRA, 1977, p. 74) Dessa forma, sua proposta não previa a fragmentação da estrutura nacional do ensino, mas a sua reordenação, a sua recuperação democrática.

No seu entender, o Brasil sendo uma Federação, as três instâncias do Poder Público (União, Estados e Municípios), deveria se responsabi-lizar, solidariamente, para o atendimento desse direito, num esforço comum, onde o mínimo obrigatório de educação a ser oferecido a todos os cidadãos seria a escolarização primária e que, por essa razão, deveria ser priorizada de forma absoluta. Assim, o Estado deveria assumir plena responsabilidade pela efetivação do direito à educação, assegurada a todo o cidadão brasileiro pela Constituição.

A democratização política do país com a Constituição de 1946 manteve o regime federativo e presidencial, restabelecendo os mínimos percentuais orçamentários para a educação, fixando-os em 10% para a União e 20% para os Estados e Municípios, da renda resultante de impostos. Estabeleceu que caberia à União, o controle do sistema federal de ensino e dos territórios e, suplementarmente, às regiões que necessitassem, cabendo aos Estados e ao Distrito Federal a organização de seus sistemas de ensino. Caberia, ainda, à União, a elaboração da legislação sobre Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB). Atendendo a esse disposto, o Ministro da Educação na época, Clemente Mariani, enviou ao Congresso, em 1948, o projeto da LDB, que teve a descentralização do ensino como um dos seus princípios, abrangendo todos os graus de ensino e reafirmando a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino público. Após longa tramitação, foi aprovado em 1961. Neste cenário, é iniciado um movimento nítido em favor da municipalização, formalizado com a Lei de Diretrizes e Bases nº. 4024/61. A democratização

política apresenta em seu bojo o princípio da descentralização e, consequentemente, uma forte tendência à municipalização como forma de representação política do processo democrático, considerando-se o fato de o Brasil ser uma federação. Os percentuais mínimos orçamentários para a educação (Art. 92) foram alterados, passando a União a aplicar pelo menos 12%, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios 20%.

Deve-se ressaltar que é na LDB de 1961 que, pela primeira vez na legislação do ensino de abrangência nacional, faz-se, de maneira explícita, menção à gestão do ensino em nível de Município. (SILVA, 2003) Contudo, apesar dessa lei ter sido considerada como meio impulsionador da descentralização administrativa na educação, os Estados ainda permaneceram concentrando o poder de decisão e os recursos financeiros. A instância municipal foi estimulada a atuar principalmente no ensino primário da zona rural sem a necessária delegação de competências e sem os recursos compatíveis. (SARI, 2001) É importante acrescentar que Oliveira e Teixeira (2001) destacam a obra de Carlos Correia Mascaro (1960), como oposição à tese municipalista, denunciando a inviabilidade técnica e política da proposta e indicando que essa só se concretizaria a partir das condições mínimas que os municípios brasileiros estariam muito longe de alcançar, dadas as condições técnicas, políticas e econômicas vigentes.

O MEC firmou convênios com a Agency for International Development (AID), no período de 1964-1968, sob a justificativa de receber assistência técnica e cooperação financeira para solucionar os problemas educacionais. Em verdade, esses acordos sinalizavam para as reformas que deveriam ser procedidas no ensino com vistas ao atendimento dos interesses econômicos externos, adequando o sistema educacional ao modelo de desenvolvimento econômico que então se intensificava no Brasil. (ROMANELLI, 1986, p. 196 apud SILVA, 2003, p. 55)

Com efeito, em 1964, implanta-se o regime militar e em 1967, entrava em vigor uma nova Constituição reforçada em seguida pela Emenda

Constitucional de 1969, aumentando a centralização do poder no governo central e restringindo consideravelmente a autonomia dos Estados e Municípios nas áreas política, financeira e administrativa. Quanto à educação, a Constituição de 1967 estendeu a gratuidade e a obrigatoriedade da educação dos 7 aos 14 anos, não fazendo referências aos mínimos orçamentários. Um pouco mais tarde a Emenda Constitucional de 1969 obrigava apenas os municípios a aplicarem 20% da receita tributária no ensino primário.

Nesse contexto, sem debate e discussões nos meios acadêmicos e políticos, foi promulgada a Lei nº 5692/71, fixando as diretrizes e bases para o ensino de primeiro e segundo graus. Dentre as inovações trazidas pela nova legislação, destaca-se o aumento de quatro para oito anos da escolaridade obrigatória pela junção do curso primário e do primeiro ciclo do ensino médio (ginásio), com a denominação de 1º grau. Já o segundo ciclo do ensino médio foi denominado genericamente de 2º grau. Essa situação, segundo Silva (2003, p. 62):

> Introduziu profundas modificações na estrutura dos sistemas de ensino estaduais. Estes tiveram que transformar a escola primária (de quatro anos) em escolas de 1º grau (de oito anos), o que lhes ocasionou problemas de ordem física, material, econômica e, também, decorrentes da escassez de profissionais de ensino devidamente habilitados.

A Lei nº 5692/71 delegou aos Estados e Municípios as responsabilidades no desenvolvimento do ensino nos diferentes graus, visando à progressiva passagem para a responsabilidade municipal de encargo e serviço de educação, especialmente de 1º grau. Porém o que se viu, foi um intenso controle da União do ponto de vista curricular, financeiro e administrativo. Oliveira (1999, p. 26) acrescenta que:

> Mais que abertura, o que na realidade a lei fez foi assinalar uma tendência e tentar disciplíná-la, mantendo seu controle, por intermédio do planejamento integrado, pelo qual se procuraria vencer as disparidades atuais, mediante assistência

> financeira e técnica do Governo Federal, e assegurar a melhor aplicação dos recursos.

Ainda, segundo Both (1997, p. 56), com essa lei, "[...] os Municípios passaram a se responsabilizar pela administração do Ensino de Primeiro Grau, mas não existiu uma política descentralizadora, gerando redes municipais pobres, precárias, dependentes e sem autonomia". É importante destacar que nesse período a política educacional para o 1º grau foi traçada no âmbito de projetos federais implantados, sobretudo em Estados do nordeste brasileiro com o objetivo de induzir a municipalização do ensino, transferindo encargos para o município, sem que se efetivasse um investimento financeiro nessa instância. Esses projetos dos quais se destacaram "[...] o Promunicípio, o Edurural, o Polonordeste, Pronasec e o Projeto Nordeste foram financiados pelo Banco Mundial, trazendo diretrizes educacionais definidas *a priori* por essa instituição". (ROSAR, 1997, p. 106) "A articulação do governo federal com os municípios no sentido de apoiar os serviços educacionais foi assim efetivada em algumas regiões brasileiras nas décadas de 70 e 80, mas cessa tão logo extingue a vigência desses projetos". (CUNHA, 2005, p. 9)

Na década de 1980, o debate vigoroso sobre a municipalização do ensino foi influenciado por vários fatores, entre esses podemos citar: a vinculação de recursos do Fundo de Participação dos Municípios definida na Lei nº 5.692/71; o reforço à municipalização dos encargos educacionais mediante projetos federais implantados, sobretudo no nordeste; o contexto da abertura política e do imaginário social de identificação da centralização com o autoritarismo e descentralização como democracia, em resposta ao modelo dominador do governo militar, a volta da democracia com governos eleitos pelo povo e da busca de maior participação; e a necessidade de ajuste fiscal e de redimensionamento da administração pública federal, bem como o apoio dos organismos financeiros internacionais para medidas de caráter descentralizador.

A aprovação da Emenda Constitucional nº 24/83, denominada como Emenda Calmon, regulamentada pela Lei nº 7348/85 se fez no bojo deste processo. Ao elevar os percentuais mínimos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, em um contexto de crescimento do percentual dos Estados e Municípios no total de recursos públicos, foram reafirmados novos princípios de organização dos sistemas públicos de Educação Básica capazes de questionar os mecanismos de integração dos entes federados. Em tese, a aprovação da Lei nº 7348/85 comprometia a União com maior dispêndio na função educação. (DUARTE, 2001)

Nesse contexto, a nova Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988, considera a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios como entes autônomos na organização político-administrativa da República Federativa do Brasil. Quanto à percentagem mínima da receita que cada ordem federada deveria aplicar, anualmente, na manutenção e desenvolvimento do ensino, foi estabelecido que a União aplicasse nunca menos de dezoito por cento (18%) e aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, não menos de vinte e cinco por cento (25%). Ainda, a distribuição desses recursos deveria dar prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, isto é, do ensino fundamental, o qual contaria com a contribuição social do salário-educação, como fonte adicional de financiamento.

Estabeleceu ainda, com ineditismo no Brasil a organização dos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, devendo esses entes federados organizarem os seus sistemas pela via do chamado regime de colaboração (art. 211). Dessa forma, a Constituição de 1988 colocou o município como sistema de educação ao lado da União, Estados e Distrito Federal.

Duarte (2001) destaca que após a aprovação dessa lei, a organização da educação básica no Brasil passou de 26 grandes sistemas estaduais autônomos articulados a partir da regulamentação estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases nº 4.024/61 e na Lei nº 5692/71, para a possibilidade

de existência de mais de cinco mil sistemas municipais, além dos estaduais. Segundo Boaventura (1996, p. 9), incontestavelmente, do ponto de vista educacional, foi uma das maiores inovações o novo ordenamento jurídico brasileiro possibilitar à esfera do poder local o estabelecimento de normas pedagógicas.

Em sua versão inicial, a Carta de 1988 fixou a obrigatoriedade e a gratuidade do ensino fundamental (antigo primeiro grau) e a progressiva extensão de ambas também para o ensino médio (incisos I e II do art. 208). Firmou o compromisso da União em prestar assistência técnica e financeira aos entes federados para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e atendimento prioritário da escolaridade obrigatória.

Com relação às competências das diferentes instâncias de governo em relação aos diferentes níveis de ensino, o seu artigo 211, parágrafo 1º explicitou:

> A União organizará o sistema federal de ensino e dos territórios, financiará as instituições de ensino públicas e federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino, mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (BRASIL, 1988)

Ainda fixou, no parágrafo 2º que: "Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na pré-escola"; no parágrafo 3º: "Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e no médio" e no parágrafo 4º, cita as formas de organização dos sistemas: "[...] na organização de seus sistemas de ensino, os Estados e Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório". Ainda determinou que, no período de dez anos – 1988/1998, todos os entes federados deveriam aplicar no ensino fundamental pelo menos cinqüenta por cento dos recursos (50%) destinados à educação para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino

fundamental (art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT).

Por estes dispositivos, percebe-se que a distribuição das competências é bastante flexível, permitindo que, em princípio, cada nível da administração pública atenda a qualquer nível de ensino. Mesmo a prescrição de que os Municípios atuarão "prioritariamente" no nível fundamental e pré-escolar, não tem caráter imperativo.

Para Oliveira (1997, p. 181), estabelecer um pacto federativo que discrimine as responsabilidades das diferentes esferas da administração pública (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para com a educação, seria um dos aspectos mais importantes da Constituição Federal de 1988, devendo ser regulamentado pela legislação complementar, haja vista os casos notórios de divisão de responsabilidades desiguais e irracionais entre Estados e Municípios.

Dessa forma, mesmo a Constituição de 1988 destacando o princípio de federalismo que atinge o município, reconhecendo-o como ente autônomo e consequentemente, dando-lhe a autonomia de organizar o seu sistema, a municipalização do ensino fundamental como política somente foi efetivada em termos consideráveis no contexto brasileiro a partir da nova engenharia política de financiamento estabelecida em 1996, que foi capaz de induzir a descentralização da gestão deste nível de ensino, através da Emenda Constitucional 14, de 12 de setembro de 1996[6], que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef[7]) e a aprovação da LDB 9.394 de 20 de dezembro de 1996.

---

[6] Modificou os artigos 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e deu nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais Transitórias.

[7] O Fundef é um fundo composto de 15% dos recursos provenientes da arrecadação das seguintes receitas: Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS); Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE); Fundo de Participação dos Municípios (FPM); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); e IPI – Exportação, referente à Lei Complementar nº 87 (Lei Kandir). Integram ainda essa composição, os recursos da União, para complementar os fundos, estaduais ou distrital, que não atingirem o valor mínimo anual por aluno.

A Emenda Constitucional 14 (EC 14/96) procedeu a uma série de alterações na versão original da Constituição, particularmente nos dispositivos relativos à educação. Em decorrência da nova redação dada aos incisos I e II do artigo 208, embora a gratuidade do ensino fundamental continuasse assegurada a todos, a obrigatoriedade se torna específica à população em idade escolar. Quanto ao ensino médio, fica garantida a progressiva gratuidade. A União passa a ter, em matéria educacional, uma função “redistributiva e supletiva” e a sua assistência técnica e financeira irá se destinar a “[...] garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino”. O ensino fundamental torna-se, então, prioritário em todas as instâncias subnacionais de organização político-administrativa (parágrafo 1º, 2º e 3º do artigo 211). Segundo tal Emenda, no decênio 1996-2006, os Estados, Distrito Federal e os Municípios deverão aplicar nesse nível de ensino (fundamental) pelo menos sessenta por cento (60%) dos recursos destinados à educação, e a União, trinta por cento (30%), para assegurar a universalização do atendimento do ensino fundamental. Como se observa, houve uma diminuição na porcentagem estabelecida para a União e um acréscimo naquela dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Entretanto, o que causou maior impacto foi os dispositivos contidos nos parágrafos do art. 60 do ADCT, estabelecendo que a distribuição de responsabilidades e recursos entre os Estados e seus Municípios ficaria assegurada através da criação (em cada Estado e no Distrito Federal) de um fundo contábil, cujos recursos (formados de tributos provindos dos próprios entes federados envolvidos) seriam distribuídos na proporção dos alunos atendidos nas respectivas redes (estadual e municipal). Desses recursos, pelo menos sessenta por cento (60%) destinariam ao pagamento dos docentes em exercício no ensino fundamental. Se por acaso, na distribuição dos referidos recursos, o Estado ou o Distrito Federal não alcançar, por aluno, o valor definido nacionalmente, por ato do Presidente da República, a União procederia à devida complementação.

Por sua vez, a LDB nº 9.394/96 explicita as funções da União e as formas de distribuição das responsabilidades entre os Estados e os seus Municípios, ratificando os dispositivos constitucionais (com as alterações da EC 14) e afirmando que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios terão liberdade de organizar o seu sistema de ensino (parágrafos 1º e 2º, do art. 8º). Com relação às responsabilidades dos entes federados, delega aos Estados a prioridade na oferta do ensino médio, desde que assegurado o ensino fundamental, e aos Municípios a prioridade na oferta do ensino fundamental e, em seguida, a educação infantil. Destaca ainda, o estabelecimento de formas de colaboração dos Estados com os seus municípios para assegurar a oferta do ensino fundamental (artigos 10 e 11) e determina pela primeira vez, as despesas que poderão ser consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como aquelas que não podem ser consideradas como tal (artigos 70 e 71), tentando inibir a prática desonesta de gestores públicos com relação aos desvios e alocações ilegais dos recursos da educação.

A composição dos níveis escolares na atual LDB é exposta em dois patamares: educação básica[8] (composta pela educação infantil, ensino fundamental e ensino médio) e educação superior (art. 21, incisos I e II). O ensino fundamental tem por objetivo "a formação básica do cidadão" (art. 32) e o ensino médio, "[...] o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos" e também a preparação básica para o trabalho (art. 35). Pelo fato da LDB ser de inspiração liberal, a organização da educação básica não segue uma disposição rígida. Ao contrário, é extremamente flexível e admite diversas configurações para o ensino fundamental e o ensino médio. Tal

[8] A expressão educação básica é relativamente nova e nos remete à época (1980-1990) em que começam a ser veiculadas as ideias relativas à "educação para todos", a partir da Conferência Mundial de Educação para todos em Jomtien, na Tailândia, onde foi elaborada a Declaração Mundial sobre educação para todos, que entende a educação básica como base para a aprendizagem e o desenvolvimento humano permanentes, sobre o qual os países podem construir sistematicamente, níveis e tipos mais adiantados de educação e capacitação. Seu espaço por excelência seria a escola fundamental. (VIEIRA, 2006)

flexibilidade está presente também na organização do ensino superior, onde são introduzidos cursos sequenciais e programas de educação a distância, onde a frequência de alunos e professores obedece à norma específica. (SILVA, 2003) Essa mesma autora faz uma análise sobre a LDB, afirmando que

> [...] a sua elaboração e aprovação, na forma em que se apresenta, somente se tornou possível graças às alterações procedidas previamente na Constituição pela EC 14/06. Ou seja, a Constituição teve que ser *(r)emendada* para dar amparo legal a vários dispositivos constantes na LDB, e esta buscou menos atender às expectativas da sociedade (representada nos debates que ocorreram durante o processo de sua elaboração, inclusive no Congresso Nacional) que aos interesses do mercado e das agências financiadoras (ou credoras) internacionais. (SILVA, 2003, p. 71, grifo da autora)

Quase que simultaneamente à edição da LDB, foi sancionada a Lei Federal nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Esta lei regulamentou o Fundef, estabelecendo a forma de organização e funcionamento do Fundo a que se refere à EC 14/96. Além disso, definiu a procedência dos recursos do fundo e disciplinou a forma de se proceder à distribuição proporcional dos recursos entre os Estados e seus Municípios.

Dessa forma, os novos dispositivos constantes na tríade: EC 14/96, da LDB nº 9.394/96 e da Lei nº 9.424/96, caracterizados por uma nova racionalidade de natureza econômico-financeira, vem marcando consideravelmente o atual contexto das políticas educacionais no Brasil.

O debate sobre a descentralização via municipalização

A descentralização é um processo de reforma do Estado, composta por um conjunto de políticas públicas que transferem responsabilidades,

recursos ou autoridade de níveis mais elevados de governo para níveis inferiores no contexto de um tipo específico de Estado. Dado que essas políticas objetivam reformar o Estado, seu conteúdo e sua integração com os sistemas políticos e econômicos mais amplos tornam-se altamente dependentes do tipo de Estado que buscam reformar.

Nesse sentido, considerando o estudo da (re) alocação de autoridade para as esferas subnacionais, com base no tipo de autoridade transferida, necessário se faz o conhecimento de três categorias apresentadas por Falleti (2006, p. 61-62):

> A descentralização administrativa engloba o conjunto de políticas que transferem a administração e a provisão dos serviços sociais como educação, saúde, assistência social e moradia, aos governos subnacionais. A descentralização administrativa pode acarretar a transferência de autoridade na tomada de decisões sobre essas políticas, mas essa não é uma condição necessária [...].
>
> A descentralização fiscal se refere ao conjunto de políticas desenhadas para aumentar as receitas ou a autonomia fiscal dos governos subnacionais. As políticas descentralizadoras fiscais podem assumir diferentes formas institucionais, tais como o aumento de transferências do governo central, a criação de novos impostos subnacionais ou a delegação de autoridade para cobrar impostos anteriormente cobrados pela esfera federal.
>
> A descentralização política é o conjunto de emendas constitucionais e de reformas eleitorais desenhadas para abrir novos espaços - ou acionar espaços existentes, mas não utilizados ou ineficazes - para a representação das sociedades subnacionais. A descentralização política transfere autoridade política ou capacidades eleitorais para atores subnacionais.

Após o fim do regime militar no Brasil e a instauração de um processo de democratização política, a redistribuição das receitas públicas para dotar as unidades federadas de maior autonomia financeira iniciou um percurso de mudanças fundamentais para a superação do conceito de estado

centralizado. Esse processo de descentralização financeira foi seguido pela descentralização das competências entre as diferentes instâncias administrativas, principalmente com relação às políticas sociais. Referindo-se ao setor educacional,

> O primeiro período do processo de descentralização educacional pode ser resgatado resumidamente da seguinte maneira: a descentralização fiscal para estados e municípios, iniciada na década de 1980, aumentou a disponibilidade de recursos nestas instâncias governamentais. (RODRIGUEZ, 2001, p. 43)

A descentralização teve como uma de suas formas de manifestação a municipalização, que consiste em transferir das instâncias centrais as atribuições e responsabilidades da gestão dos serviços do ensino fundamental para as instâncias locais. No entanto, com relação aos conceitos de descentralização e municipalização, Oliveira (2003) explicita que se pode ter uma sem a outra ou vice-versa. Por exemplo, mantida a responsabilidade estadual por um sistema de ensino, pode-se implementar um amplo processo de descentralização das decisões, por outro lado, podemos ter um processo de municipalização sem qualquer característica descentralizadora, se a gestão municipal for centralizadora e autoritária. De todo modo, generalizou-se a interpretação nos meios acadêmicos e políticos que entende ser a municipalização mecanismo de uma ação descentralizadora, tornando-se opção conceitual deste artigo.

Ao longo do tempo, os estudos sobre a municipalização do ensino trouxeram à tona algumas argumentações. Neste sentido, autores têm alertado quanto às formas como esse processo pode se caracterizar. Para alguns, a municipalização é um processo que amplia a eficácia, a qualidade da educação e aumenta a participação dos cidadãos. Implica um maior controle social sobre as políticas educacionais, dada a proximidade entre o usuário dos serviços educacionais e os gestores, aumentando a

participação da comunidade nas decisões. (BOAVENTURA, 1996; BORDIGNON, 1993; GADOTTI; ROMÃO, 1993)

Gadotti e Romão (1993) defendiam a constituição dos sistemas municipais de educação como uma exigência da crescente complexidade da sociedade moderna, e o poder local como instância educativa com uma força inédita, capaz de possibilitar aos cidadãos exercerem diretamente o seu papel. Destacavam ainda que a municipalização seguia uma tendência de diminuir o tamanho do Estado agigantado, burocrático, centralizador e ineficaz, que, ao modo dos sistemas nacionais de educação, controlava os espíritos das pessoas, coibindo suas iniciativas pessoais.

O sistema educacional pesado, centralizado e burocrático, segundo Bordignon (1993), era responsável pela dificuldade de construção da identidade política do povo brasileiro, da cidadania e da democracia e a descentralização de perfil municipalista, concebida como ato político, situando o município como novo espaço de poder; era o caminho apontado pelo referido autor.

Boaventura (1996) afirma que a aproximação da escola municipal com a comunidade torna-se quase obrigatória, ou insubstituível por outra entidade, no meio rural, nos distritos, subdistritos, ou subprefeituras em que são divididos os Municípios. A escola municipal está quase sempre presente na cidade, no entroncamento e até mesmo na fazenda.

Com um posicionamento contrário, Oliveira (1997) identifica os argumentos participacionistas a respeito da municipalização do ensino com as formulações difundidas pela Igreja Católica, que defende a educação como uma função ou um direito da família. O referido autor critica ainda a afirmação que relaciona uma maior participação com o exercício do poder popular, enfatizando tratar-se de um pressuposto ideológico da Teologia da Libertação[9], que não conseguiu formular um

[9] Movimento de caráter religioso, político e social que se desenvolveu rapidamente por toda a América Latina a partir dos anos 1960.

projeto progressista de educação popular e, por isso, assumiu a bandeira da municipalização do ensino como forma de atenuar o caráter privatista e conservador da Igreja em matéria educacional.

Araújo (2005, p. 56) caracteriza os estudos de Guiomar Namo de Mello, como estudos que analisam a dimensão técnica, financeira e operacional do processo. A característica comum de trabalhos dessa natureza resume-se em indicar a descentralização de perfil municipalista como uma estratégia que exigia determinadas condições técnicas e políticas para a sua realização, inclusive com uma redefinição do pacto federativo que vai além da mera distribuição de recursos. Nessa perspectiva, a municipalização, necessitando de conferir-lhe condições concretas, não seria um bem nem um mal em si mesma.

É importante considerar que a transferência das responsabilidades pela gestão administrativa, pedagógica e financeira do ensino fundamental para instância federada de menor capacidade de arrecadação "o município", marcado por acentuadas disparidades econômicas, ainda que exista a vinculação de recursos, constitui um processo de extrema complexidade. Os municípios mais pobres possuem pouca capacidade de arrecadação própria e dependem financeiramente das transferências constitucionais. Segundo Lordêlo (2001), na Bahia, dos 415 municípios em 1988, 94% deles sobreviviam quase que exclusivamente das transferências constitucionais – o Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e do Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS).

Assim, qualquer processo de municipalização deve levar em consideração as especificidades, especialmente aquelas que dizem respeito às desigualdades de condições políticas, técnicas, administrativas e financeiras entre os grandes e pequenos municípios, pelo contrário, o processo se configuraria apenas em um fator preponderante para o sucateamento dos serviços educacionais. Nesta mesma direção, Cunha (1991) afirma que toda discussão sobre a municipalização do ensino estaria articulada ao modelo norte-americano de organização do ensino, e que os

defensores da municipalização não se davam conta das diferenças das condições sociais e políticas entre o Brasil e os Estados Unidos. Nesse sentido, chama a atenção de que no Brasil, as forças conservadoras se fazem mais presentes no nível local da administração pública, enquanto que nos EUA, há todo um movimento no sentido de diminuir as diversidades locais mediante uma intervenção mais acentuada das esferas estaduais e federal.

Azanha (1995) considera que a proposta de municipalização de Anísio Teixeira consistia numa resposta a uma situação a ser modificada, a fim de que o ensino primário brasileiro reunisse condições de melhoria de padrão, com base no modelo de organização norte-americano. Contudo, avalia que a visão de Anísio Teixeira era um pouco simplista e algo romântica, porque ignorava deliberadamente toda a complexidade do jogo político que cerca o traçado de uma política educacional de dimensões tão amplas.

Numa vertente mais crítica, a questão da municipalização deixa de ser tratada como retórica ligada à democratização e passa a ser vista como meio efetivo de minimizar o papel do Estado nacional para fazer frente ao ajuste fiscal, o que tornaria o país atraente aos investimentos do capital financeiro internacional. A racionalização na utilização de recursos foi utilizada como forma de pressionar o município a arcar com os custos do ensino fundamental. Segundo Russo e Pereira (2005), de forma quase explícita, a municipalização do ensino transforma-se numa questão financeira e a abordagem ganha a perspectiva neoliberal, em total consonância com a reforma do Estado. Comungando com essa concepção Arelaro (1999, p. 65) afirma:

> O processo de municipalização do ensino no Brasil vem se constituindo, quase que exclusivamente, enquanto fruto de iniciativas do governo (federal e estadual), visando adequar o Estado aos novos modelos de racionalidade, contribuindo, para o enxugamento do aparato estatal e não para o atendimento às reivindicações da sociedade civil.

Para Rosar (1997, p. 106-107), a descentralização está articulada ao processo de globalização que ocorre tanto no nível da economia, como no nível da difusão da ideologia neoliberal, permitindo captar que o fenômeno da municipalização como uma das estratégias do capitalismo para o processo de organização e funcionamento dos sistemas educacionais, contribui para a sua desconstrução, de forma particular nos países capitalistas periféricos da América Latina sob a intervenção dos guardiões do capital: O FMI, o Banco Mundial e outros órgãos internacionais.

Recorrendo ao conceito de hegemonia, em que "[...] a manutenção da dominação se dá não pelo simples exercício da força, mas basicamente através de práticas sociais, formas sociais e estruturas sociais de consenso" (MCLAREN, 1997, p. 206), outros estudos destacam que a municipalização no caso latino-americano não significou uma transferência das responsabilidades do governo central para os âmbitos locais. A descentralização, nesta região, deve ser analisada como um processo de desconcentração e devolução das atividades, ou seja, uma transferência de autoridades, competências e responsabilidades, mas que não significa a perda de poder no âmbito central, pois ele ainda intervém nas decisões finais. (MENDONÇA, 2000; PRADO, 2004)

Enfim, a realidade regional brasileira é tão diversificada e tão distinta a situação dos Estados e Municípios, que somente uma análise aprofundada e específica poderia demonstrar os fatores que contribuem para a caracterização dessa realidade.

Deve-se registrar que o debate sobre os posicionamentos em torno da municipalização do ensino foi muito producente. Por conseguinte, a política de municipalização induzida pela Emenda Constitucional 14/96 ganha mais uma dimensão na discussão acadêmica, que se traduz nos estudos sobre os impactos advindos da redistribuição de recursos e de competências previstas na Lei nº 9.424 que regulamentou o Fundef e na LDB nº 9.394/96; assunto este que será apresentado em seguida.

A municipalização do ensino na atual política educacional brasileira

Conforme já fora mencionado, a municipalização do ensino primário foi defendida por Anísio Teixeira em 1957, expressando pela primeira vez a questão da quota-municipal por aluno, através da criação de fundos administrados por conselhos, nos três níveis de governo. Defendeu ainda a autonomia da administração pelo poder local ou pelas próprias escolas instituídas. Com a aprovação da Emenda Constitucional 14 a questão do custo-aluno, dos fundos, das competências dos entes federados e consequentemente da municipalização volta à tona, assunto esse, apresentado a seguir.

Desde a promulgação da Constituição de 1988, as instituições políticas brasileiras estão passando por profundas modificações. Essas mudanças criaram novas institucionalidades, principalmente na esfera local. Entre esses compromissos estava o de restaurar a Federação, através do aumento do poder político e tributário das entidades subnacionais e o de consolidar a democracia por meio do empoderamento das comunidades locais no processo decisório sobre políticas públicas.

A década de 1990 é marcada por um contínuo movimento de descentralização educacional, via municipalização do ensino, resultante das relações entre governos subnacionais: Estados e Municípios. Esse movimento foi impulsionado a partir do novo ordenamento jurídico-educacional que emerge ao final de 1996, seja pela LDB 9.394/96, seja pelos mecanismos indutores consubstanciados no âmbito da EC 14/96 e na Lei nº 9.424/96 que regulamentou a implantação do Fundef, destinando a gestão financeira de recursos para o ensino fundamental e, diante disso, muitos municípios passam a criar seus próprios sistemas de educação por iniciativa própria, ao lado de outros que, sob forte pressão de secretarias estaduais, assumem a oferta do ensino fundamental, sem uma devida estruturação em sua rede ou sistema de ensino.

Portanto, as mudanças na política educacional brasileira, sobretudo a partir dos anos de 1990, imprimiram um papel significativo às instâncias municipais, quando princípios como os de descentralização/ municipalização, de democratização e autonomia têm justificado novos arranjos no reordenamento das estruturas e funcionamento dos sistemas de ensino. Analisar as políticas educacionais a partir deste período significa investigar os processos de redistribuição das responsabilidades entre esferas de poder no que concerne à oferta dos serviços educacionais; significa analisar o processo de transferência de uma esfera de poder para outra, neste caso da estadual para a municipal; e ainda, atentar para o impacto dessas mudanças na organização da educação do município.

É importante destacar que tanto a E.C. 14 como a LDB 9394/96, explicitam as atribuições e competências dos entes federados na educação básica, na tentativa de superação do impasse federativo da Constituição Federal de 1988 quanto à cooperação educacional, denominada regime de colaboração, sobretudo na explicitação, em relação à divisão de encargos e de planejamento. Essa legislação definiu ainda, Estados e Municípios como entes federados responsáveis pela oferta do ensino fundamental, etapa obrigatória de escolarização.

Entretanto, mesmo com os avanços da Constituição, o pacto federativo brasileiro convive com intensas desigualdades sociais e regionais, que afetam a capacidade arrecadadora de alguns entes federados. Na opinião de Cury (2002, p. 174),

> [...] um dos obstáculos para a realização deste modelo federado é a desproporção existente entre os Estados do Brasil, seja sob o ponto de vista dos recursos financeiros, seja do ponto de vista da presença política, seja do ponto de vista do tamanho, demografia e recursos naturais.

Para esse autor, a existência de um pacto federativo pressupõe a não-centralização de poder em face da necessidade de respeitar a diversidade que há entre os 27 estados e mais de 5 000 municípios, uma vez que a

Constituição Federal de 1988 prevê um "[...] sistema federativo por cooperação recíproca [...]", ou seja, um sistema de repartição de competência e de atribuições legislativas. (CURY, 2002, p. 172-173) Entretanto, esse processo, nem sempre ocorre de forma articulada, pois a CF de 1988, segundo Camargo (2001), define competências comuns que, de forma artificial, deixam em posição de igualdade institucional os governos federal, estaduais e municipais.

A determinação de que os Estados e Municípios definam formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, e não mais a manutenção de relações hierárquicas, reforça a necessidade de um regime de colaboração já previsto no artigo 211 da CF. No entanto, apesar da responsabilidade compartilhada na oferta do ensino fundamental, a transferência desse nível de ensino para os municípios foi intensificada com um novo reordenamento institucional, motivada principalmente pela implantação do Fundef, mais especificamente pela possibilidade de aumento de recursos nos cofres municipais ou simplesmente, pela desobrigação das responsabilidades do Estado.

O início desse fenômeno, em meados de 1990, foi marcado no governo de Fernando Henrique Cardoso, a partir das mudanças efetivadas tanto no âmbito da gestão e do financiamento da educação, como no campo das competências das três esferas de governo no tocante à manutenção e desenvolvimento do ensino. Naquela época, a prioridade da política governamental voltava-se para o ensino fundamental, como podemos constatar através das três metas principais do seu governo: universalização do ensino fundamental, padrão de qualidade de ensino compatível com o padrão internacional, e valorização do magistério, aqui contempladas a melhoria salarial e a capacitação profissional.

Assim, em 1996, foi instituído o Fundef através da EC 14 e regulamentado pela Lei nº 9.424. Em vigor a partir de 1º de janeiro de 1997, a lei permitia a adesão ao fundo em caráter opcional por parte dos estados, Distrito Federal e municípios já a partir daquele ano, passando a

ser obrigatória e automática a partir de 1º de janeiro de 1998. Dessa forma, o Ministério da Educação (MEC), procurando introduzir um novo modelo de gestão da escola básica, numa perspectiva de reorientar as despesas com a escola pública no quadro da reforma administrativa do Estado, impõe a implantação do Fundo pelos Estados e Municípios.

O Fundef "[...] representa uma tentativa de corrigir as desigualdades e disparidades educacionais em relação ao financiamento da educação no Brasil" (FRANÇA, 2004, p. 80), e pode ser caracterizado como um fundo redistributivo das receitas vinculadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, ou seja, se traduz num sistema de redistribuição de impostos para assegurar investimento mínimo por aluno nos Estados e Municípios brasileiros. Embora a vinculação de recursos para a educação possa suscitar o entendimento de que o setor é privilegiado em relação a outras áreas sociais, autores como Davies (2001) e Pinto (2000) afirmam que, mesmo com tais recursos, o investimento do Produto Interno Bruto (PIB) em educação pública no Brasil é baixo (cerca de 4,5%), se comparado com o que ocorre em países que garantiram a universalização da educação básica e mantêm um sistema qualificado na oferta da educação pública.

O Fundef, de natureza contábil, com repasse automático de recursos aos estados e municípios de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino, compõe-se de 15% dos seguintes impostos, conforme o Art. 1º da Lei nº 9424/96: Imposto Sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), Fundo de Participação dos Estados (FPE), Fundo de Participação dos Municípios (FPM) e Imposto sobre Produtos Industrializados destinados a Exportação (IPI-Exportação). Integram ainda essa composição, os recursos da União, para complementar os fundos estaduais que não atingirem o valor mínimo por aluno. Vejamos na Tabela 1, o valor mínimo anual por aluno do ensino fundamental, fixado por decreto do Presidente da República para cada ano, desde a sua implantação.

Tabela 1 –.Valor Mínimo Nacional por Aluno – Fundef **(**em R$) 1998-2006

Ano	1ª a 4ª série	5ª a 8ª série
1998	315,00	315,00
1999	315,00	315,00
2000	333,00	349,65
2001	363,00	381,15
2002	418,00	438,90
2003	446,00	468,30
2004	537,41	564,50
2005	620,56	651,59
2006	682,60	716,73

Fonte: MEC
Nota: A partir de 2005, as matrículas em escolas rurais têm acréscimo de 2%.

De acordo com a opinião de França (2004, p. 67)

> [..] os recursos do Fundo, sendo provenientes das receitas de impostos e das transferências realizadas pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios ficam sujeitos às ondas de flutuação, uma vez que a receita tributária aumenta em períodos de expansão econômica e diminui em período de recessão.

Deve-se observar que, no Fundef, os recursos são redistribuídos proporcionalmente ao número de alunos matriculados e a União exerce uma função suplementar e redistributiva, caso o valor mínimo nacional do custo aluno/ano, definido no final de cada ano pelo MEC, ficasse abaixo da média nacional. A responsabilidade da União se concretiza na monitoração do fundo através do MEC e do Ministério da Fazenda e na suplementação dos recursos. Para o seu funcionamento, o Fundo conta com os dados do censo anual dos alunos matriculados na escola obrigatória (na faixa etária de 7 a 14 anos); exige avaliação de desempenho de todo o sistema de ensino; e determina a criação de conselhos de acompanhamento e controle social, com a participação de um representante de cada segmento da comunidade escolar (professores, pais de alunos, servidores da escola do ensino

fundamental da rede municipal), de um representante da prefeitura local e de um representante do Conselho Municipal de Educação, caso exista no município.

Um dos aspectos mais inovadores que a legislação do Fundef traz é a instituição de mecanismos de controle social. A Lei nº 9.424/96 determina que os Conselhos de Acompanhamento e Controle Social do Fundef se instituam no prazo de 180 dias, contados a partir da vigência da lei. Entre as suas funções estariam o acompanhamento, a fiscalização e a execução do controle social sobre a distribuição e aplicação dos recursos financeiros públicos destinados, especificamente, às despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental regular e de valorização do magistério.

Segundo Negri (1997), as diretrizes do Fundo tornarão o financiamento do ensino público no Brasil mais transparente, facilitando o controle social e permitindo maior autonomia na aplicação de recursos, com a garantia de sua destinação exclusivamente ao ensino fundamental. Além disso, substituirão a manipulação política pela racionalidade técnica, garantindo recursos financeiros em todas as regiões do país, para um dispêndio por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino, através de uma política nacional redistributiva entre Estados e Municípios.

Estudos do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (INEP) insistem em apontar o êxito do efeito redistributivo do Fundef, caracterizado pela realocação dos recursos disponíveis para a educação na maioria dos municípios brasileiros, além de ter incrementado significativamente, a taxa de matrícula no nível municipal em consequência da municipalização das matrículas estaduais. Contudo, as discussões em torno do Fundo foram caracterizadas por dissensos sobre a sua possível eficácia. No meio acadêmico, os estudos procuram explicitar de maneira sistematizada e consistente, as complexidades inerentes a esse tipo de financiamento de ensino, que em determinados momentos tem sido alvo de elogios e em outros, de fortes críticas. Fiorese (2006), analisando os

efeitos do financiamento educacional decorrente do Fundef, apesar de algumas ponderações, aponta como positivos aspectos como a ampliação do número de matrículas no ensino fundamental, os salários dos professores, a criação dos conselhos e a presença e acompanhamento dos Tribunais de Contas e do Ministério Público no que diz respeito aos recursos destinados à educação.

O Fundo induziu e conseguiu efetivar a municipalização do ensino fundamental, independentemente, da existência de um projeto político e administrativo dos municípios; diminuiu os encargos da União, o qual pela Constituição Federal de 1988, previa-se um investimento equivalente a 50% dos recursos da União destinados à educação, passando para 30% com a Emenda Constitucional nº 14/1996. (RODRIGUEZ, 2001) Além disso, comprometeu o pacto federativo, na medida em que contribuiu para esvaziar o poder dos estados de decidir com seus municípios os rumos da educação escolar. Ainda, Martins (2003) alerta que o desenvolvimento de estratégias e mecanismos governamentais de indução para que os municípios adiram à municipalização – e o Fundef é um dos principais deles –, não exclui o complexo processo de negociação entre as esferas estadual e municipal, visto que os arranjos político-partidários originam as mais diferentes barganhas. Esta lei estabeleceu a subvinculação de recursos constitucionalmente já vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino. Com relação a essa situação, Davies (1998, p. 13) afirma que "[...] o FUNDEF não traz dinheiro novo para o sistema educacional como um todo. É apenas um mecanismo de redistribuição de recursos já vinculados à educação antes mesmo da criação do fundo. Apenas redistribui os recursos entre estados e municípios".

Embora o valor mínimo anual por aluno[10], tenha sido definido por ato do Presidente da República, a fixação dos valores não obedeceu ao parágrafo

[10] Consta na Tabela 1 o valor mínimo anual por aluno do ensino fundamental, no período de 1998 a 2006.

1º do artigo 6º da Lei do Fundo, que previa esse valor nunca inferior à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas. Assim, tal dispositivo implicaria em um valor superior aos atuais valores arbitrados. Esse descumprimento teve implicação na definição de um valor mínimo nacional por aluno menor do que deveria ser, e, dessa forma, a complementação da União teria sido cada vez menor. Em 2006, último ano em que vigorou o Fundef, segundo dados do MEC, apenas os Estados de Maranhão e Pará receberam a complementação da União. Neste sentido, o poder central, ao criar o Fundef, teve como justificativa o entendimento de que os Municípios e Estados gastam mal, principalmente em educação, pressupondo que os recursos existentes sejam suficientes, embora mal geridos. (OLIVEIRA, 2003) Como se não fosse suficiente, a legislação do Fundo em seu artigo 11 permite a intervenção federal aos Estados e a intervenção estadual aos municípios que não cumprirem as determinações legais, estabelecendo uma série de penalidades e punições para os governos. No entanto, não identificou nenhum mecanismo de controle e penalidade para a própria União. Com relação a essa situação, Rodriguez (2001, p. 50) descreve que "[...] na nova parceria estabelecida, uns entram com esforços/recursos para melhorar o ensino, enquanto o outro entra com boas idéias e ainda aplica punições".

É importante ressaltar que, embora esta lei tenha sido gestada pelo governo federal, foi concebida tendo por base o processo de reivindicações dos educadores que durante décadas lutaram por maiores recursos para a educação pública, democrática, popular e, sobretudo de qualidade. Entretanto, considera-se que os seus resultados não corresponderam ao empenho e às expectativas depositadas por educadores, para o atendimento de suas reivindicações, apresentando uma distorção das propostas iniciais, restringindo-se, meramente a um rearranjo contábil, não implicando efetivamente, maiores recursos para a área. Além disso,

vetos presidenciais trouxeram prejuízos à educação nos Estados e Municípios, como a não contabilização do segmento dos jovens e adultos e a possibilidade de uso, pela União, de recursos do salário educação para a eventual complementação do custo aluno, diminuindo o aporte de seus recursos para os fundos estaduais. Outra dificuldade apontada se refere às limitações para a expansão, ou mesmo manutenção do atendimento da educação infantil, isso porque o número de alunos pertencentes a esse nível de ensino não é computado para o recebimento da quota devida aos Municípios. Por meio desses mecanismos, o governo federal afastou-se ainda mais de suas responsabilidades constitucionais, transferindo a tarefa da educação para os Estados e principalmente para os Municípios, em grande parte dependentes das transferências financeiras, para dar conta do atendimento das demandas que lhes são postas suprimindo assim, investimentos necessários à digna efetivação de um ensino de qualidade. Do mesmo modo, até o momento, não surgiu uma iniciativa em larga escala do poder público de acompanhar e avaliar os resultados da municipalização do ensino fundamental, repercutindo assim, numa visão pejorativa desse processo.

"Em meio à formulação de políticas que [...] especializam-se na redução de gastos públicos e no tamanho do Estado [...], sobretudo no cumprimento das orientações resultantes da intervenção de organismos internacionais multilaterais de financiamento e de cooperação técnica" (SOUZA, 2006, p. 197), o processo de municipalização do ensino se baseia numa lógica economicista-instrumental que se articula com um movimento mais amplo: o projeto de sociedade em implementação no Brasil, que se alinha e se subordina aos reordenamentos do processo de acumulação capitalista, firmados nas últimas décadas do século XX, de acordo com as estratégias políticas e financeiras que os grupos hegemônicos passaram a impor ao mundo. (FIORI, 2001 apud AZEVEDO, 2002, p. 52)

Algumas considerações

O fato de a decisão em aumentar o papel dos governos e das comunidades locais ter ocorrido no âmbito da Constituinte mostra que, no caso brasileiro, a descentralização está longe de ser uma questão de ordem exclusivamente administrativa, mas, sim, uma questão eminentemente política. Quanto à finalidade de medidas dessa natureza, Tenório e Rozenberg (1997, p. 25) nos alertam:

> Nem sempre o ponto de partida das experiências esteve localizado na sociedade, mas sim numa decisão tomada de forma independente pelo poder público. Fugindo de um maniqueísmo simplificador, em geral, os projetos se espalham ao longo de um contínuo que é limitado por projetos do tipo "pacotes", entregues de forma pronta e acabada aos beneficiários finais [...].

No Brasil, a discussão sobre o custo-aluno esteve presente desde a divulgação das ideias sobre a municipalização do ensino primário de Anísio Teixeira. No contexto global, essa temática ganhou destaque no financiamento da educação na década de 1990. Estando associada aos estudos sobre financiamento do ensino, com origem na economia da educação, impulsionou-se definitivamente quando se declinam as receitas públicas. Nesse período, a redução na taxa de crescimento econômico da maioria das economias contribuiu para o desenvolvimento dos estudos sobre financiamento do ensino. De acordo com França (2004, p. 82), foi nesse período

> [...] que a América Latina - continente mais endividado do mundo - sofreu fortes pressões de agências financeiras internacionais e de países emprestadores para reduzir os gastos públicos, privatizar empresas públicas e, nas atividades custeadas pelo Estado, encontrar novas fontes de recursos. Estudos indicam que as políticas de reestruturação levadas a cabo nos países, geralmente resultaram em efetiva redução nos gastos públicos no ensino. As políticas acordadas

dimensionavam-se para a chamada recuperação de custos/e ou outras medidas que satisfizessem a esses organismos - BIRD, BID, UNESCO.

Com efeito, a partir da configuração política do Estado brasileiro, derivada da nova fase do capitalismo mundial, são feitas pressões aos países periféricos para que promovam um novo reordenamento com base na descentralização, que dê conta do ajustamento de suas políticas ao projeto hegemônico da fase atual desse sistema econômico. Com isso, a adoção do paradigma da descentralização, que confere às unidades subnacionais a responsabilidade da promoção das políticas, sobretudo as sociais, é central nesse novo ordenamento político. Segundo Dourado (2006, p. 24), tais dimensões assumem contornos políticos extremamente complexos e apresentam-se

> [...] mediante a defesa ideológica de uma pretensa retomada do desenvolvimento econômico, efetivada pelos partidários do neoliberalismo por meio da minimização da atuação do Estado nas políticas sociais e da redução ou desmonte das políticas de proteção via reforma do Estado, a partir do discurso ideológico de defesa de modernização e racionalização do Estado e da adaptação às novas demandas impostas pela mundialização em curso.

No ideário neoliberal, a crise do Estado e da economia é causada pela ineficiência desse Estado, visto como ineficaz e provedor de serviços de baixa qualidade. Contrariamente, a iniciativa privada é considerada ágil, eficiente e capaz de oferecer produtos e serviços de qualidade. Além disso, são enfatizadas as ideias de eficiência, eficácia nos gastos e, consequentemente, a escassez de recursos públicos.

A educação brasileira, nos anos 1990, foi caracterizada por uma série de acordos nacionais para renovar os sistemas educativos. Os pactos educativos procuraram modernizar os sistemas de ensino adaptando-os às exigências da economia globalizada. A proposta de reforma prevê a descentralização entre os entes federados e dentro deles, assim como a

transferência de serviços para a sociedade, como corolário das orientações do ideário do capitalismo mundial, tendo em vista a redução do papel do Estado na prestação dos serviços e de incorporação das suas políticas aos interesses da acumulação do capital.

Tal proposta, seguindo este ideário, vai impulsionar um conjunto de reformas que facilitem a abertura de mercado e privatização da economia, aumento da capacidade administrativa institucional com o intuito de reduzir custos, maior eficiência dos serviços públicos, envolvimento da comunidade para a solução dos problemas, enfim, descentralização na execução dos serviços.

Contraditoriamente, a transferência da responsabilidade do desenvolvimento das políticas para as instâncias subnacionais e, de forma particular, para os municípios vai redundar em uma sobrecarga nessas esferas sem os recursos e as condições necessárias para tal. A reforma fiscal e as políticas de descentralização empreendidas no Brasil nos últimos anos levaram à minimização do poder central para a execução das políticas, aumento dos recursos da União, redução de recursos disponíveis para estados e municípios desenvolverem as suas políticas, aumento da carga tributária, dentre outras consequências, mantendo o sistema desigual em termos de prestação dos serviços essenciais para a população.

As reformas do Estado, portanto, tiveram como principal objetivo racionalizar recursos como possível resposta para a crise fiscal, transferindo para as unidades federativas subnacionais e para a sociedade atribuições atendidas pelo governo central do Estado brasileiro. Assim, os mecanismos e as formas de relação entre a União, os Estados e Municípios foram redimensionados. Ademais, o Estado transforma sua função de provedor para regulador e gerador de políticas. A reforma jurídico-política, empreendida a partir de 1996,

> [...] transfere claramente responsabilidades para o nível local de governo, mas é omissa quanto a autonomia e autoridade política das esferas subnacionais. Esta lacuna tem sido

> preenchida pela União por meio de intensa proposição de programas associados ao repasse de recursos mediante convênios. Esta sistemática tem possibilitado homogeneizar a gestão educativa e administrativa dos mais diferentes sistemas de ensino. (DUARTE, 2001, p. 12)

Destaca-se nesse contexto, várias programas implementadas pelo MEC; como, a realização de exames padronizados nacionais de verificação do desempenho de alunos e instituições, implementação dos *Parâmetros Curriculares Nacionais* (PCN), a formação de professores através do *PCN em Ação*, dentre outros. Essas ações refletiam uma proposta política de governo, que se pretendia nacional.

Alguns Estados incorreram nesta mesma estratégia de indução aos seus Municípios. No Estado da Bahia, nesse período foi implantado um programa estratégico denominado *Educar para Vencer*, financiado pelo Banco Mundial, composto de inúmeras ações, dentre essas, a avaliação externa, o projeto regularização do fluxo escolar e a certificação ocupacional. Alguns desses programas vinham acompanhados de incentivos como, recursos materiais e humanos e capacitação para docentes e gestores. Essa sistemática contrapõe-se a possibilidade de elaboração de propostas pedagógicas próprias e contextualizadas por parte dos municípios. Ao associar os recursos à adesão dos programas já elaborados *a priori*, induz os municípios a essa adesão, pois a possibilidade de efetivação de convênios dessa natureza constitui para os municípios acréscimo aos investimentos a serem aplicados em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Abreu (1999) afirma que o processo de municipalização empreendido através da descentralização educacional vem se reduzindo à prefeiturização, isto é, à mera transferência de atribuições no plano administrativo. Já Azevedo (2001), comungando com esta mesma percepção, destaca que as políticas planejadas pelos governos federal e estaduais para serem executadas nos municípios, desconsideram muitas vezes, as suas prioridades e especificidades, acabando por se limitarem às ações de cunho administrativo e institucional.

Nesse contexto, organismos internacionais têm incentivado reformas educacionais que caminham no sentido de articular a educação ao novo patamar de acumulação do capital, denominado, a grosso modo, de reestruturação produtiva. Para esses organismos, a exemplo do Banco Mundial, a prioridade de forma sistemática nos investimentos deve focar o desenvolvimento do ensino fundamental, em detrimento aos demais níveis. Esse processo de internacionalização da agenda educativa, introduzindo um receituário que vale para qualquer país, tende a tratar, de maneira idêntica, situações radicalmente distintas. (GARCIA, 2002) Ainda de acordo com Fiorese (2006), esta proposta vincula-se a um propósito de interesse financeiro, cujo objetivo final se traduz no reducionismo economicista proposto pelo capital financeiro.

A reforma educacional empreendida pelo Fundef, através da EC 14/96, modificou a distribuição de competências entre as instâncias da federação, repercutindo na maior responsabilização dos níveis estadual e principalmente, municipal para com o atendimento escolar, preconizando maior autonomia no planejamento e organização dos sistemas de ensino, além de equidade e eficiência na alocação e distribuição dos recursos. No entanto, França (2004) afirma que a descentralização via Fundef, está caracterizada na reforma do aparelho administrativo do Estado, pois

> [...] partiu da esfera central, em que a participação da sociedade não tem representatividade como força democrática popular, mas é induzida a conceber os princípios norteadores da proposta de governo. Assim, o FUNDEF é caracterizado como um programa focalizado, pois seus princípios, diretrizes e custo-aluno são determinados pelo governo federal. (FRANÇA, 2004, p. 89)

Nessa perspectiva, uma análise dos mecanismos de distribuição e operacionalização do Fundo faz apontar que a sua instituição teve como justificativa a premissa de que os recursos existentes para a educação no

Brasil eram suficientes, cabendo apenas aperfeiçoar a sua utilização, por meio de uma maior focagem nos investimentos e uma maior participação da sociedade. (PINTO, 2002)

Dessa forma, conclui-se que as diretrizes essenciais da reforma educacional empreendida a partir dos anos 1990, como: descentralização administrativa e financeira, prioridade para o ensino fundamental, municipalização, dentre outras, estão em consonância com a redefinição das funções do Estado em relação aos serviços públicos, fundamentada no ideário do Estado mínimo.

Referências

ABREU, M. Descentralização e federalismo. *Cadernos Aslegis*, Brasília, DF, v. 3, n. 7, p. 30-35, jan./abr. 1999.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. *Município, federação e educação*: história das instituições e das idéias políticas no Brasil. 2005. 331 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, São Paulo, 2005.

ARELARO, L. R. G. A municipalização do ensino no estado de São Paulo: antecedentes históricos e tendências. In: OLIVEIRA, C. et al. (Org.). *Municipalização do ensino no Brasil*: algumas leituras. Belo Horizonte, MG: Autêntica, 1999. p. 61-89.

AZANHA, José Mario Pires. Uma idéia sobre a municipalização do ensino. In: _______. *Educação:* temas polêmicos. São Paulo: Martins Fontes, 1995. p. 105-115.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica da ação do estado para a educação municipal. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 49-71, set. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12923.pdf>. Acesso em: 11 fev. 2008.

AZEVEDO, Neroaldo Pontes. A Undime e os desafios da educação municipal. *Estudos Avançados*, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 141-152, maio/ago. 2001.

BOAVENTURA, Edvaldo. Os municípios e a educação. In: _______ (Org.). *Políticas municipais de educação*. Salvador: EDUFBA, 1996. 150 p.

BORDIGNON, Genuíno. Democratização e descentralização da educação: políticas e práticas. *Revista Brasileira de Administração da Educação*, Brasília, v. 9, n. 1, p.71-86, jan./jun. 1993.

BOTH, Ivo José. *Municipalização da educação*: uma contribuição para um novo paradigma de gestão do ensino fundamental. Campinas: Papirus, 1997.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Salvador: Empresa Gráfica da Bahia, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. In: MARCOS LEGAIS. Brasília: MEC, Fundescola, 1999. Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM ll

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. In: MARCOS legais. Brasília: MEC, Fundescola, 1999. Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM ll.

_______. Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9424.htm>. Acesso em: 12 set. 2006.

CAMARGO, A. Federalismo e identidade nacional. In: GARCIA, Afrânio et al. (Org.). *Brasil:* um século de transformações. São Paulo: Companhia das Letras, 2001. p. 306-347.

CUNHA, Luiz Antonio. *Educação, estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991.

CUNHA, Maria Couto. *A elaboração das políticas educacionais e a gestão da educação em municípios baianos face às reformas do setor implantadas no Brasil a partir de 1990*: relatório de pesquisa. Salvador: UFBA, 2005.

CURY, Carlos Roberto Jamil. A educação básica no Brasil. *Educação e Sociedade*, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 168-200, set. 2002. Disponível em:<http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12929.pdf>. Acesso em: 03 mar. 2006.

DAVIES, Nicolas. *Tribunais de Conta e Educação*: quem controla o fiscalizador de recursos? Brasília: Plano Editorial, 2001.

________. *O FUNDEF e o orçamento da educação*: desvendando a caixa preta. Campinas, SP.: Autores Associados, 1998.

DOURADO, Luiz Fernando. Plano Nacional de Educação: avaliações e retomada do protagonismo da sociedade civil organizada na luta pela educação. In: FERREIRA, Naura Syria Carapeto (Org.). *Políticas públicas e gestão da educação*: polêmicas, fundamentos e análises. Brasília: Líber Livro, 2006. p. 21-50.

DUARTE, M. R. T. Relações intergovernamentais e regime de colaboração: o atendimento público na educação escolar básica. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 24., 2001, Caxambu. *Anais eletrônicos*... Caxambu, MG: ANPED, 2001. Disponível em: <http://www.anped.org.br/24/T0593764807949.doc>. Acesso em: 21 nov. 2007.

FALLETI, Tulia. Efeitos da descentralização nas relações intergovernamentais: o Brasil em perspectiva comparada. *Sociologias,* Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 46-85, jul./dez. 2006. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a04n16.pdf>. Acesso em: 13 set. 2007.

FIORESE, Gilmar. O estado brasileiro e a política de financiamento para a educação: uma reflexão preliminar sobre o FUNDEF. *Revista Faz Ciência*, v. 8, n. 01, p. 275-290, jan./jun. 2006.

FRANÇA, Magna. Financiamento da educação: política, mobilização de recursos e programas para o ensino fundamental. In: CABRAL NETO, Antônio (Org.). *Política educacional*: desafios e tendências. Porto Alegre: Sulina, 2004.

GADOTTI, Moacir; ROMÃO, José Eustáquio (Org.). *Município e educação*. São Paulo: Cortez; Instituto Paulo Freire, 1993.

GARCIA, Valter E. Federalismo e gestão educativa no Brasil: notas para debate. *Em Aberto*. Brasília, v. 19, n. 75, p. 70-77, jul. 2002. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/download/cibec/2002/em_aberto/em_aberto_75.pdf>. Acesso em: 15 ago. 2006.

LORDÊLO, José Albertino Carvalho. Publicização da gestão escolar: descentralização radical, privatização ou desresponsabilização do estado? *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, v. 17, n. 02, p. 171-186, jul./dez. 2001.

MARTINS, Ângela Maria. Uma análise da municipalização do ensino no estado de São Paulo. *Cadernos de Pesquisa*, n. 120, p. 221-238, nov. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n120/a12n120.pdf>. Acesso em: 13 maio 2006

MCLAREN, Peter. *A vida nas escolas*: uma introdução à pedagogia crítica nos fundamentos da educação. Tradução de Lúcia Pellande Zimmmer, et al. Porto Alegre: Artes Médicas, 1977.

MENDONÇA, Erasto Fortes. A regra e o jogo: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas, SP: FE/UNICAMP, 2000.

MONLEVADE, João A. C. Financiamento da educação na Constituição Federal e na LDB. In: BRZEZINSKI, Iria (Org.). *LDB interpretada*: diversos olhares se entrecruzam. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1998. p. 205-215.

NEGRI, Barjas. *Financiamento da educação no Brasil*. Brasília: INEP, 1997.

OLIVEIRA, Cleiton de. A municipalização do ensino brasileiro. In: _______ et al. *Municipalização do ensino no Brasil*: algumas leituras. Belo Horizonte. Autêntica, 1999.

________. A pesquisa sobre municipalização do ensino: algumas tendências. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade; ROSAR, Maria de Fátima Felix (Org.). *Política e gestão da educação*. Belo Horizonte: Autêntica. 2002. p. 73-103

_______; TEIXEIRA, Lúcia Helena G. Municipalização e gestão municipal. In: WITTMANN, Lauro Carlos; GRACINDO, Regina Vinhaes (Coord.). *Estado da arte em política e gestão da educação no Brasil*: 1991 a 1997. Brasília: ANPAE, 2001. p. 201-226.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de. A municipalização cumpriu suas promessas de democratização da gestão educacional? um balanço crítico. *Gestão em Ação,* v. 6, n. 2, p. 99-106, jul./dez. 2003.

_______. A municipalização do ensino no Brasil. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação*: desafios contemporâneos. Petrópolis-RJ: Vozes, 1997. p. 174-198.

PINTO, José Marcelino de Rezende. Financiamento da educação no Brasil: um balanço do governo FHC (1995-2002). *Educação e Sociedade,* Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 108-135, set. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v23n80/12927.pdf>. Acesso em: 15 set. 2006.

_______. *Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas*. Brasília: Plano, 2000.

PRADO, Ana Pires do. A descentralização educacional e a participação da comunidade: um estudo de caso no Rio de Janeiro. In: SIMPÓSIO SOBRE ORGANIZAÇÃO E GESTÃO ESCOLAR, 3., 2004, Aveiro, Portugal. *Anais* ... [Aveiro: s.n.], 2004.

RIBEIRO, Wanderley. *Municipalização*: os conselhos municipais de educação. Rio de Janeiro: DP&A, 2004.

RODRIGUEZ, Vicente. Financiamento da educação e políticas públicas: o FUNDEF e a política de descentralização. *Cadernos CEDES,* Campinas, SP, v. 21, n. 55, p. 42-57, nov. 2001.

ROSAR, Maria de Fátima Félix. A municipalização como estratégia de descentralização e de desconstrução do sistema educacional brasileiro. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). Gestão *democrática da educação*: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997. p. 105-140.

RUSSO, Miguel Henrique; PEREIRA, Gilvan Elias. Política de municipalização do ensino no estado de São Paulo: uma questão educacional ou econômica? *Momentum*, Atibaia, v. 1, n. 3, p. 159-179, 2005.

SANTOS, Heloísa Occhiuze dos. Ideário pedagógico municipalista de Anísio Teixeira. *Cadernos de Pesquisa,* São Paulo, n. 110, p. 105-124, jul. 2000.

SARI, M. T. Organização da educação municipal: da administração da rede ao sistema municipal de ensino. In: GUIA de consulta para o programa de apoio aos secretários municipais de educação. Brasília: MEC, Fundescola, 2001. PRASEM II.

SILVA, Igínia Caetana Finelli. *A (Re) invenção da municipalização do ensino*: o avesso e o direito na representação social dos responsáveis pela gestão do ensino fundamental público no Município. 2003. 239 f. Tese (Doutorado) – Universidade Federal de Campinas, São Paulo, 2003.

SOUZA, Donaldo Bello de. O ensino fundamental público em municípios do estado do Rio de Janeiro: primeiras aproximações. *EccoS: Revista Científica,* São Paulo, v. 8, n. 1, p. 193-211, jan./jun. 2006.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação no Brasil.* 2. ed. São Paulo: Nacional; Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1976.

_______. *Educação não é privilégio*. 4. ed. São Paulo: Nacional; Brasília: Instituto Nacional do Livro, 1977.

TENÓRIO, Fernando G.; ROZENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologia participativa em ação. *Revista de Administração Pública,* Rio de Janeiro, v. 31, n. 4, p. 101-125, jul./ago. 1997.

VIEIRA, Sofia Lerche. *Política e gestão da educação básica*: revisitando alguns conceitos simples. Mimeografado. Palestra apresentada em Seminário Regional de Política e Administração da Educação. Rio Grande do Norte, nov./2006.

_______; FARIAS, Isabel Maria Sabino de. *Política educacional no Brasil:* introdução histórica. Brasília: Líber Livro, 2007.

Apresentação

O texto examina alguns programas e cursos voltados para a preparação de gestores educacionais e equipes gestoras da escola pública e demais órgãos educacionais. Focaliza a formação profissional desses e algumas competências consideradas requisitos necessários para a gestão de qualidade na escola pública do século XXI. Destaca alguns cursos, presenciais e a distância, relacionados à formação continuada em serviço como uma estratégia capital para melhorar o desempenho educacional em todo o Brasil, visando a atingir e, até mesmo, ultrapassar o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) projetado para ser alcançado até o ano de 2021. Enfatiza a importância da formação continuada com acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações empreendidas e dos resultados obtidos, assim como do impacto dessa formação no processo educacional cotidiano. Aponta ainda a importância de atualização dos cursos referidos, considerando as políticas educacionais, o rápido desenvolvimento tecnológico e científico das nações e a inclusão social de milhões de brasileiros cuja esperança de engajamento social e laboral passa, necessariamente, pela possibilidade de compartilhar uma experiência plena e integral bem sucedida, vivida inicialmente na família, na escola e na comunidade em que reside. Chama a atenção para o contexto no qual a ação gestora é exercida.

Embora Anísio Teixeira já discutisse, no início do século passado, a importância da formação dos gestores educacionais, foi a partir das pesquisas desenvolvidas nos últimos 35 anos do século XX e início deste, sinalizando uma correlação positiva entre a qualidade do processo e dos resultados educacionais e o desempenho competente dos gestores educacionais comprometidos com os bons resultados educativos (LUCK, et al., 2008), que os estudos sobre o tema foram intensificados no Brasil e passaram a receber mais atenção dos órgãos públicos. Evidentemente, essa correlação positiva não é o único determinante de sucesso

educacional, mas as políticas educacionais vigentes têm enfatizado o papel desses profissionais como uma das estratégias, dentre outras, para a melhoria da qualidade da educação. Desde então, inúmeros cursos e programas estão sendo desenvolvidos e implementados nessa direção. Na sua grande maioria, a proposta era (e continua sendo) de preparação em serviço desse contingente, pois a literatura também indica a relevância de não perder de vista o ambiente de trabalho do profissional e as suas peculiaridades. Este texto visita, sem a pretensão de esgotar o tema, alguns aspectos de programas e cursos presenciais e a distância, especialmente aqueles que têm a chancela dos órgãos públicos e os comprometimentos relacionados.

Introdução

É inegável que a gestão, em todos os campos da atividade humana, tem desempenhado um papel cada vez mais relevante e, ao mesmo tempo, mais discutido e contraditório na sociedade em grandes crises econômica, moral e de confiança social nos gestores e políticos das nações. Como já foi referido no campo educacional, as pesquisas têm indicado uma correlação positiva entre a qualidade do processo educacional e o bom desempenho dos seus gestores. Nessa direção, Luck e colaboradores (2008) relatam vários casos, nacionais e internacionais, de mudança do estado indesejado de falta de confiança, apatia e desânimo de professores e equipes escolares para o de confiança, respeito, proatividade e sucesso escolar a partir da postura democrática participativa e do trabalho do gestor engajado, comprometido com seu papel e agindo como mediador de novas possibilidades e metas coletivamente definidas e almejadas pelo coletivo de profissionais da educação e pelas políticas.

Desse modo, as políticas públicas educacionais passaram a destacar a figura do gestor da escola básica, dos sistemas e redes de ensino, assim

como de universidades e instituições de ensino superior, como elemento chave para a melhoria da qualidade da educação em todo o mundo.

No Brasil, isso passa a ocorrer lentamente na década de 80 e mais intensamente após a Constituição Federal de 1988 (CF/88) e após a publicação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) nº 9394, aprovada em 20 de dezembro de 1996. Mas é, sobretudo, a partir da vigência do Plano Nacional de Educação, PNE, aprovado pela Lei nº 10.172, em 9 de janeiro de 2001, que a oferta desses cursos é ampliada para atender às metas nacionais relativas à gestão da educação. A LDB/96 e o PNE/01 se referem à formação desse profissional, sendo que o segundo elemento citado chama a atenção para o grande número de gestores educacionais, sobretudo no norte e nordeste brasileiros, sem a devida preparação acadêmica, e estabelece metas para minorar o problema até 2011. Além disso, o *Informativo INEP* (2005) publicou dados do Censo Escolar de 2004, indicando que, das 210.095 escolas de ensino básico, 70 977 não tinham diretores, o mesmo acontecia com 69 004 do total de 174 896 escolas públicas do país.

Antes da CF/88, era muito comum que os gestores, no campo educacional, fossem indicados politicamente. Ser indicado gestor (ou diretor – termo ainda usado) de escolas, estaduais e municipais era resultante de ligações políticas partidárias, não, necessariamente, de competências pessoais para a função ou cargo de dirigentes educacionais ou escolares. Este é ainda o processo comumente usado para a definição de Secretários e Dirigentes Estaduais e Municipais de Educação; e no caso das escolas públicas, houve mudanças e algumas serão referidas adiante. A situação era de tal ordem esdrúxula que possibilitava a indicação de gestores sem que houvessem concluído o ensino superior e, por vezes, nem o ensino básico e nem o fundamental. O *Informativo INEP* referido aponta que 394 diretores disseram ao Censo Escolar/04 que não haviam completado o ensino fundamental. Para disciplinar essa questão, a LDB nº 9394/96, no artigo 64, estabeleceu "[...] a formação dos profissionais

de educação para a administração, planejamento, inspeção, supervisão e orientação educacional...", tanto em cursos de graduação quanto de pós-graduação. Desde então, muitos programas e cursos, presenciais e a distância, passaram a ser oferecidos por instituições públicas e privadas, especialmente após o PNE/01. Apesar da norma e das orientações advindas das políticas educacionais, o problema não está resolvido.

Alguns cursos e programas para preparação de gestores educacionais

Desde o final da década de 1980, têm sido intensificadas as discussões sobre questões estratégicas relativas à formação dos gestores educacionais envolvendo outros critérios, distintos da política partidária, para legitimar sua designação mediante a observação das competências acadêmica, técnica e democrática necessárias ao bom desempenho da educação brasileira, a consolidação da democracia e o desenvolvimento da cidadania e da pessoa humana. Têm sido analisadas e experimentadas as eleições de diretores, a propriedade de cursos presenciais e a distância de capacitação em serviço, assim por diante. Ao longo dos anos, aconteceram muitos congressos e discussões em busca da melhor maneira de tentar garantir educação pública de qualidade para todos nos diversos recantos brasileiros. As agendas políticas deram destaque à democratização da gestão educacional, considerada excessivamente hierarquizada. Dentre as estratégias levantadas para resolver a questão, destacaram-se a construção e oferta de programas e cursos, presenciais e a distância visando à preparação de gestores. Alguns desses são apresentados a seguir. Um dos primeiros estados a inovar esse processo foi Minas Gerais que, dentre as diversas medidas, adotou o pré-requisito de curso com participação em exames e elaboração de plano de trabalho dos que almejavam ser diretores de escolas públicas estaduais. O texto de Marcelo Soares Pereira

da Silva, no *site* http://168.96.200.17/ar/libros/anped/0502P.PDF, examina essa experiência de Minas Gerais.

A grande maioria desses cursos tem sido organizada e oferecida na condição de extensão universitária, atualização, capacitação e aperfeiçoamento. São programas e cursos rápidos com carga horária de estudos muito variada e supostamente dirigidos ao trabalho cotidiano. Alguns aliam teoria e prática e, por vezes, fazem referências às políticas e legislação educacionais vigentes. A oferta tem sido provocada pelo interesse dos gestores em exercício ou de gestores em potencial ou ainda pelas Secretarias de Educação dos estados ou dos municípios, universidades e instituições de ensino superior, assim como empresas de consultoria. Em menor escala, esses programas e cursos são disponibilizados como pós-graduação *lato sensu*, ou seja, especialização com carga horária mínima de 360 horas, e, em escala bem menor ainda, como cursos de pós-graduação *stricto sensu*, isto é, mestrado e doutorado.

O Ministério de Educação (MEC), o Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed) e o INEP nos últimos 12 anos, têm contribuído com iniciativas voltadas para a preparação, em larga escala, de gestores municipais de educação, assim como de gestores escolares. No primeiro caso é possível citar, a guisa de exemplo, o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação do Nordeste (Prasem) – iniciado em 1997, que, em 2005, evoluiu para Programa de Apoio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime). No segundo caso há o, nacionalmente aplicado, Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (Progestão), preparado pelo Conselho Nacional de Secretários de Educação (Consed)[2] – do qual participaram, até 2006, cerca de 121 400 membros de equipes gestoras de escolas públicas estaduais. (MACHADO, 2006, p. 37) Desde 2008, os gestores escolares municipais passaram a demandar a participação nos cursos do Consed e

[2] http://www.consed.org.br/

o público-alvo vem aumentando consideravelmente. Bahia e Sergipe são exemplos de estados cujos municípios já estão usando o Progestão e recebendo acompanhamento e monitoramento pelo Consed. Embora haja a possibilidade de oferecê-lo via internet, o *Progestão*, tradicionalmente, tem sido semipresencial com apoio de tutores locais e vem registrando baixos índices de evasão. O material didático é composto de Caderno de Estudo (nove módulos de estudos), fita de vídeo, *Guia do Tutor*, Suplemento ao *Guia do Tutor*, *Guia Didático,* nove *Cadernos de Atividades* (um para cada *Caderno de Estudo* voltados para ação – reflexão – ação, com atividades práticas de aplicação nas escolas envolvendo a equipe gestora. O objetivo principal do *Progestão* é "Formar lideranças escolares comprometidas com a construção de um projeto de Gestão democrática da escola pública, focada no sucesso escolar dos alunos". (CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO, 199-) O público-alvo é formado por equipes de gestão escolar e candidatos à gestão. Todos os temas dos nove módulos iniciam com uma pergunta. O material didático está resumido no quadro a seguir apresentado.

Especificação	Temas
Caderno 1	Como articular a função social da escola com as especificidades e as demandas da comunidade?
Caderno 2	Como promover, articular e envolver a ação das pessoas no processo de gestão escolar?
Caderno 3	Como promover a construção coletiva do projeto pedagógico?
Caderno 4	Como promover o sucesso da aprendizagem do aluno e a sua permanência na escola?
Caderno 5	Como construir e desenvolver os princípios da convivência democrática na escola?
Caderno 6	Como gerenciar os recursos financeiros?
Caderno 7	Como gerenciar o espaço físico e o patrimônio da escola?
Caderno 8	Como desenvolver a gestão dos servidores na escola?
Caderno 9	Como desenvolver a avaliação institucional da escola?

Quadro 1 - Material Didático do Programa Progestão

Há ainda algumas outras possibilidades orientadoras com relação à operacionalização do *Progestão*, como um Guia de Implementação, que pode ser elaborado em cada estado ou município, um módulo Zero, Introdutório e outro, sobre a avaliação final. Todos esses podem ser elaborados pelos estados ou municípios para atender às especificidades locais. Embora haja algumas sugestões do *Progestão*, cada município ou estado tem liberdade para se organizar e estruturar de acordo com suas especificidades.

Em 2008, mais dois módulos foram elaborados para atualizar o conteúdo referente aos aspectos financeiros e às políticas vigentes. A expectativa é que a partir de 2009, eles sejam incorporados ao conjunto de módulos já existentes. Os novos são voltados para as políticas educacionais e o Fundeb, sancionado pela Lei nº 11.494/ 2007.[3] Quando o *Progestão* foi iniciado estava vigente o Fundef.[4] Alguns estados (Pará, Tocantins, Ceará, Rio de Janeiro, Santa. Catarina), em acordo com universidades, aproveitaram os conteúdos e a carga horária do *Progestão* e organizaram cursos de especialização para os concluintes aprovados do *Progestão*, com complementação de créditos, de carga horária, de conteúdos didáticos e com o requisito de monografia.

Logo um ano após a publicação da LDB/96, o MEC já oferecia, em parceria, com o Projeto Nordeste, Banco Mundial (BM), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), e a União dos Secretários Municipais de Educação (Undime), o referido Prasem[5], que contava com o apoio das Secretarias de Educação dos Estados do Nordeste. Esse programa durava quatro dias de estudos presenciais intensivos. Em 1997, foi oferecido nos Estados de Alagoas, Pernambuco, Ceará, Bahia, Rio Grande do Norte, Piauí, Sergipe, Maranhão e Paraíba. A metodologia contemplava teoria e prática sob forma de palestras e oficinas pedagógicas.

---

[3] Ver http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm
[4] Ver http://mecsrv04.mec.gov.br/sef/fundef/pdf/lei9424m.pdf
[5] Ver http://mecsrv04.mec.gov.br/acs/asp/noticias/noticiasId.asp?Id=1514

A teoria discutida durante as palestras era posta em prática com um número reduzido de participantes por oficina pedagógica para garantir que todos pudessem participar ativamente. Eram quatro os objetivos declarados no *folder*[6] disponibilizado aos participantes:

- Oferecer aos secretários municipais de Educação do Nordeste informações e dados sobre o sistema público de ensino, o arcabouço legal vigente e a missão da secretaria municipal nesse contexto.
- Discutir as formas de financiamento da educação, os Fundos Estaduais de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental (FVM), o orçamento e o gerenciamento de recursos financeiros.
- Favorecer o uso de instrumentos de trabalho que possam auxiliar no planejamento das ações de educação do município, tais como: padrões mínimos de funcionamento das escolas, plano de desenvolvimento escolar, modelo de gestão de sistema, orientações para o desenvolvimento e valorização dos recursos humanos.
- Divulgar, orientar e preparar os secretários municipais de Educação para trabalhar com o FUNDOESCOLA, novo projeto do MEC/Banco Mundial que deveria iniciar-se a partir de 1998.

O Fundescola[7] resultou de acordo financeiro entre o BM e o MEC, em parceria com as secretarias estaduais e municipais de educação e promoveu várias ações e cursos voltados para a melhoria da qualidade

[6] Folder contendo a programação do Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação do Nordeste – PRASEM, 1997. Promoção: Projeto Nordeste/MEC, Banco Mundial – UNICEF, UNDIME. Apoio: Secretarias de Educação dos Estados do Nordeste.

[7] Sobre o Fundescola ver http://www.lpp-uerj.net/olped/documentos/0422.pdf

das escolas do ensino fundamental e a permanência dos estudantes nas escolas públicas, nas regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

O Prasem foi implementado, novamente, em 1999 e 2001. A iniciativa de preparar os Secretários Municipais de Educação foi muito importante, mas, embora tenha dado conta dos objetivos propostos, não conseguiu obter um impacto plenamente positivo por várias razões. Isso se deveu, em parte, por ser um programa pontual e sem posterior acompanhamento e monitoramento adequado em todos os municípios; em parte, pela novidade das políticas educacionais e da legislação; em parte, pela alta rotatividade desse público-alvo, que continuou mudando ao sabor das políticas partidárias raramente atentando para critérios de competência educacional. Enfim, foram vários os motivos que minaram o impacto positivo. Mas, sem dúvida, significou um importante avanço, apesar de enfrentar certas resistências observadas no fato de alguns Secretários Municipais, sob a alegação de que não tinham o tempo demandado para participar integralmente do Prasem, enviarem substitutos ou ignorarem o convite a participar.

Já o Pradime, pensado em 2005 e oferecido nacionalmente em 2006, resultou de parceria entre a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco), Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI) e Banco Mundial (Bird). Com metodologia semelhante ao Prasem, foi planejado para abranger todos os estados e municípios brasileiros. Até março de 2008, havia atingido "[...] mais de 2,8 mil dirigentes municipais de educação de todo o país"[8]. Além dos 21 encontros presenciais, que combinavam palestras e oficinas pedagógicas, houve uma experiência a distância, no final de 2007, que não teve continuidade.

---

[8] Vide http://pradime.mec.gov.br/images/pdf/caderno_oficinas.pdf

Enquanto o Prasem preparava para a implementação da LDB/96, o Pradime visava à implementação das metas do PNE/01 e abrangia nove temas, a saber: A Educação no Contexto da Política de Desenvolvimento com Igualdade Social, A Organização da Educação Nacional no Contexto do Fortalecimento da Educação Básica: o Papel do Município, Avaliação de Políticas Educacionais, Políticas Educacionais para um Brasil de Todos, Financiamento e Gestão Orçamentária da Educação, Gestão de Recursos Materiais, a Gestão Democrática da Educação, Gestão Pedagógica da Educação Escolar e Valorização dos Trabalhadores em Educação: docentes e não docentes. O material didático contemplava: três Cadernos de Textos, três Cadernos de Oficinas com orientações para as atividades das oficinas pedagógicas presenciais, um Caderno de Transparências com o conjunto das transparências utilizadas nas palestras, Marcos Legais da Educação Nacional, que reuniam as principais normas (Leis, Decretos, Resoluções, Pareceres e Portarias) vigentes e Guia de Programas com orientação ao dirigente municipal de educação sobre programas do MEC que poderiam apoiar a gestão municipal.

Em 2006, o MEC/Secretaria de Educação Básica e Undime convidaram 300 dirigentes municipais, selecionados entre os que haviam recebido certificado pela participação no Pradime presencial, para participarem do curso-piloto Pradime On- line[9] no período de outubro a dezembro daquele mesmo ano. Esse era inteiramente via internet, no ambiente de aprendizagem virtual e-ProInfo do MEC. A experiência não foi muito profícua. Além do período de final de ano ser muito mais difícil para que os gestores assumissem mais compromissos e tivessem que dividir mais o seu escasso e precioso tempo com a tarefa de estudar independentemente, o ambiente de aprendizagem virtual e-ProInfo era muito instável, ficando fora do ar constantemente ou apresentando-se muito lento quando havia muitos participantes *on-line*. O ambiente virtual

[9] Vide http://pradime.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=38&Itemid=62

é uma plataforma *on-line* que disponibilizam os conteúdos em linguagem multimídia. Possibilita que professores e alunos *on-line* interajam através de *chats, blogs,* murais de recado, fotos, *e-mail,* fóruns, outros.

A experiência piloto não foi repetida até a presente data. Houve muita evasão e alguns dos concluintes reclamaram o fato de não terem recebido o certificado de participação. O dirigente municipal necessitava dispor de: computador para uso pessoal, acesso à internet, programas básicos, habilidades básicas para usar computador, dez horas semanais para estudo, divididas em cinco horas para atividades no ambiente e-ProInfo, e cinco para estudos, leituras e preparação individual das atividades. Devido à instabilidade do e-ProInfo e da internet em diversos municípios, os dirigentes gastavam mais horas que o programado para atender o conjunto de atividades. Esse foi um dos motivos da grande evasão que, acoplado ao acúmulo de atividades exercidas pelo gestor escolar no período de final de ano, resultou em experiência pouco produtiva.

Como parte da série de atividades Pradime, em 2008, houve novos encontros presenciais e oficinas pedagógicas em Brasília, para apoiar a transição democrática uma vez que haveria eleições e o dirigente educacional municipal continuava sendo indicado politicamente. O material pedagógico enfatizava a responsabilidade com o *bem público (a res publica)* e a importância de preparar um memorial da gestão municipal de educação para documentar o que realizou e possibilitar seu uso como instrumento de apoio para o próximo dirigente (vide Memorial da Gestão da Educação Municipal[10]). Era a preparação para a transição democrática do poder, pois se tratava de ano eleitoral.

O impacto também não foi tão grande quanto o antecipado. A cultura democrática de apoiar o desempenho do gestor seguinte ainda não foi amplamente absorvida no campo político brasileiro. Continuaram a acontecer em 2008, casos de Dirigentes Municipais que destruíram os

[10] Ver http://pradime.mec.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=23&Itemid=91

arquivos e bases de dados existentes nas Secretarias Municipais de Educação, evitando que seu sucessor, às vezes de outro partido político, já encontrasse uma base de dados para iniciar uma nova proposta educacional ou mesmo dar continuidade a já existente.

Outras iniciativas

Na década de 90, as universidades federais despertaram para a importância da preparação do gestor democrático para a educação de qualidade e passaram a oferecer, mais amplamente, vários programas e cursos sobre gestão da educação, a exemplo da Universidade Federal da Bahia (UFBA). A mesma, além de criar um Núcleo de Ensino, Pesquisa e Extensão em Políticas e Gestão da Educação, lançou, em 1996, o Programa Gestão Participativa (PGP) para gestores de escolas públicas baianas e o Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Educação Municipal (Pradem)[11], para gestores municipais baianos. O PGP logo evoluiu para Programa Gestão Participativa com Liderança em Educação (PGPLIDERE)[12], (também conhecido como Lidere), e teve vários outros desdobramentos com o apoio da Secretarias de Educação do Estado da Bahia e do Município de Salvador, assim como da Fundação Ford (FF), seu principal agente financiador, do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Fundação Nacional de Estudos e Pesquisas (FINEP). A importância do PGP para a comunidade de gestores de escolas públicas pode ser observada a partir da demanda das escolas públicas e outras instituições e do seu tempo de vigência que foi de dez anos. Durante os quais, sempre foi acompanhado, monitorado e avaliado por uma equipe de professores e pesquisadores da UFBA e de outras instituições de ensino, tendo gerado várias pesquisas e trabalhos

[11] Ver http://www.pradem.ufba.br/
[12] Ver http://www.liderisp.ufba.br/

acadêmicos como monografias de graduação e especialização, dissertações de mestrado e teses de doutorado.

Iniciando o ano de 2000, aumentaram as possibilidades e as estratégias de preparação de gestores de sistemas, redes de ensino e escolas. Essa década foi permeada por inúmeras iniciativas de preparação de gestores tanto no Brasil como em outras nações que sentiam necessidades de melhorar as condições educacionais do país e obter melhores resultados educacionais, internacionalmente. Afinal, as avaliações nacionais e internacionais passaram a propiciar (ainda propiciam) comparações da qualidade educacional e continuavam indicando a necessidade de melhoria da educação brasileira, especialmente quando se toma como referência os dados de 2006 do Programa Internacional de Avaliação de Alunos (Pisa),[13] e os dados sobre analfabetismo.[14]

Também o Instituto Internacional de Planejamento Educacional (IIPE/Unesco) tem implementado, desde as últimas décadas do século XX, projetos internacionais voltados para o estudo das políticas e da gestão educacional e identificado que é necessário preparar gestores para as universidades e instituições de ensino superior. Desse modo, o IIPE tem fomentado estudos sobre o tema e oferecido incentivos ao estudo da gestão educacional na América Latina a partir dos cursos de pós-graduação em várias universidades e premiações de teses e dissertações sobre esse campo do conhecimento. Em 2001, o IIPE preparou o *Projeto de actualización de formadores em gestión y política educativa,* que constituía na elaboração de módulos temáticos por distintos grupos de referência em países diversos. Assim, foram elaborados seis módulos sobre os temas seguintes e nos países indicados entre parênteses:

- El análisis situacional de la política educativa: competencia de gestión (Argentina);

[13] Ver http://www.editoracontexto.com.br/blog/exame-internacional-situa-ensino-do-pas-no-pior-nvel/
[14] Ver http://noticias.uol.com.br/educacao/ultnot/ult105u5900.jhtm

- *La comunicación:herramienta clave de la gestión educativa* (Panamá);
- Conflitos y gestión: praticas de resolución (Bolívia);
- El liderazgo: caracteristicas e impacto en la gestión educativa (Brasil);
- El trabajo en equipo: insumos para el formador (Argentina);
- Las nuevas tecnologias: herramientas de formación para la gestión y la política educativa (México).

Em 2002, cada um dos módulos foi testado em país distinto do que o elaborou. O módulo preparado pelo Brasil, com a equipe da UFBA, foi testado no México, o elaborado no Panamá foi testado no Brasil, assim por diante. Esses testes indicavam a viabilidade de uso do material didático produzido e os ajustes necessários para que pudessem ser usados nos países indicados.

No Brasil, algumas outras iniciativas ocorreram em âmbito regional, como o curso *Opções Estratégicas para a Reforma Educacional*[15] com duas semanas intensivas de aulas presenciais, palestras, oficinas pedagógicas e elaboração de projetos que deveriam ser implantados nos estados de origem de cada participante. O curso era dirigido a gestores, técnicos e coordenadores em exercício nas Secretarias Estaduais de Educação das Regiões Centro-Oeste (Estados de Goiás-GO, Mato Grosso-MT, Mato Grosso do Sul-MS), Norte, Nordeste e demais órgãos ligados ao campo educacional, como Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação (SEB/MEC), Diretoria de Programas Especiais do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (DIPRO/FNDE/MEC). Tinha a chancela do Instituto Banco Mundial e a UFBA. As discussões envolviam questões políticas, de planejamento e execução. Os principais

---

[15] Ver http://go.worldbank.org/K4SNGI7QG0

objetivos[16], apresentados a seguir, eram voltados para mudanças qualitativas em educação:

> Analisar e discutir conceitos, ferramentas analíticas e opções de políticas educacionais que possibilitem, no contexto da globalização mundial, das necessidades e dos recursos disponíveis, identificar: problemas, mudanças requeridas e linhas de ação que sejam capazes de promover uma educação de qualidade para todos os cidadãos;
>
> Discutir questões fundamentais para dar suporte no processo de superação de problemas relacionados com a oferta da educação básica: gestão, avaliação e financiamento dos sistemas educativos; formação de professores e gestores; processo ensino-aprendizagem; uso de tecnologias educacionais; educação do campo;
>
> Discutir, analisar e avaliar objetivos, condições e opções estratégicas para implantação de uma reforma educacional que tenha como finalidade melhorar a qualidade da educação, a eficiência e a equidade dos sistemas educativos;
>
> Observar e discutir experiências e projetos educativos que buscam a oferta de um ensino de qualidade, na perspectiva da inserção social e cultural e da formação para a cidadania integrada, a partir de visitas a escolas públicas urbanas e do campo;
>
> Montar e apresentar, no final do curso, um projeto educacional que expresse mudanças na perspectiva da melhoria da oferta da qualidade da educação na sua localidade e/ou unidade escolar.

Posteriormente, esse curso foi ampliado para gestores educacionais da África, que se deslocaram para Salvador em visita profissional de estudos e pesquisas.

[16] Ver http://siteresources.worldbank.org/EDUCATIONLP/Resources/460908-1140549061921/brochure.pdf

A Fundação Luís Eduardo Magalhães, em Salvador, iniciou, na década de 2000, o processo de Certificação Ocupacional[17] tanto para gestores escolares em exercício, quanto para quem desejava vir a tornar-se um gestor. Para obter a Certificação Ocupacional, os interessados se submetiam a exames que testavam competências específicas. Os candidatos estudavam independentemente, não havia um curso preparatório determinado. De posse da Certificação Ocupacional, o educador estava credenciado a ser indicado como diretor de escola. Durante alguns anos, essa certificação, que deveria ser renovada a cada cinco anos, foi requisito básico para que o Estado da Bahia pudesse indicar politicamente seus diretores para a escola pública estadual. Atualmente, com a mudança da política, está em desuso na Bahia e não se fala mais nesse requisito que era uma condição *sine qua non* enquanto durou o Programa Educar para Vencer.[18] Em 17 de dezembro de 2008, houve, pela primeira vez nas escolas estaduais, eleição para diretores e vice-diretores, sendo pré-requisito a participação dos candidatos no curso de Gestão Escolar oferecido pela Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Dos 8 368 que chegaram até o final do curso, só 65% foram aprovados, sendo que 536 escolas não apresentaram candidatos para participar do curso [19]. Antes dessa experiência, foram selecionados, em 1999, via seleção interna, os diretores e vices para comporem as 17 Escolas Modelo Luiz Eduardo Magalhães criadas no final de 1990. (NASCIMENTO, 2009)

A Secretaria Municipal da Educação e Cultura de Salvador (SMEC) promoveu, em 2003, o *Curso Gestão Escolar*[20] para preparação de seus gestores escolares, usando a metodologia da educação a distância, pela Universidade Aberta da Educação e Cultura (Uniced), com 80 horas. Os participantes eram submetidos a avaliações frequentes referentes aos

[17] Ver http://www2.flem.org.br/servicos/certificacao-ocupacional/servicos_viewArea
[18] Ver http://www.mp.ba.gov.br/atuacao/cidadania/programas/estadual/educacao/educar.asp
[19] Ver http://e-educador.com/index.php/notas-mainmenu-98/3646-principal02
[20] Ver http://www.smec.salvador.ba.gov.br/site/noticias-modelo.php?cod_noticia=1277

conteúdos pedagógicos trabalhados. Já a avaliação final culminava com a apresentação de um projeto que pudesse ser aplicado na escola almejada pelo candidato. Uma vez aprovado no curso, era possível se candidatar às eleições para diretor de escola municipal. Em 2006, a SMEC continuou oferecendo esse curso de modo semipresencial, composto de cinco módulos de estudos, conforme quadro apresentado a seguir.

Módulos	Temas
I	O gestor escolar
II	A escola como Núcleo da Gestão
III	O planejamento e os instrumentos de gestão escolar
IV	Avaliação e o gestor da educação
V	Os desafios do gestor

Quadro 2 - Material didático usado no curso oferecido pela SMEC

Vale ressaltar que o Município de Salvador implantou eleições como um instrumento de seleção de diretores de escolas desde o fim da década de 80. Como a experiência da eleição deixou a desejar, os aspectos relativos às competências necessárias ao bom desempenho foram acrescidos ao processo como cursos de preparação, elaboração de Plano de Trabalho do Diretor, que, posteriormente, evoluiu para a construção coletiva do Projeto Pedagógico e avaliação dos pares.

Em 2004, a UFBA, como participante da Rede Nacional de Formação Continuada de Professores, constituída pelo MEC em parceria com 19 universidades brasileiras, implantou o Programa de Formação Continuada de Gestores de Educação Básica (Proged)[21], que contemplava os Cursos de Formação Continuada de Gestores de Sistemas Educacionais e de Formação Continuada de Gestores de Unidades Escolares. Ambos os cursos eram semi-presenciais, nível de extensão, com 200 horas de carga horária e módulos de estudos. As suas novas

[21] Ver http://www.proged.ufba.br/welcome.asp

versões podem ser oferecidas totalmente por internet com o uso da plataforma *Moodle*, ambiente de aprendizagem, contudo o modelo semipresencial tem sido o mais usado até o momento devido à grande dificuldade que ainda representa a precária informatização dos municípios e a falta de intimidade de gestores e professores com a tecnologia das comunicações, a internet e até mesmo a dificuldade de acesso a computadores atualizados, com boa qualidade de manutenção e ligados à rede internet via banda larga. Esses cursos serão oferecidos em 2009, a cerca de seis municípios do nordeste, participantes do PAR e cujo diagnóstico indicou ser necessário preparar seus gestores para conduzirem melhor a educação local.

Em agosto de 2007, a UFBA[22] aderiu à Escola de Gestores[23] e deu início aos cursos de especialização (para os portadores de diploma de graduação) e atualização para gestores escolares (não portadores de diploma de graduação) no âmbito da chamada Escola de Gestores[24] com aula inaugural no Instituto Anísio Teixeira, em Salvador, transmitida via videoconferência. No total são 17 universidades federais que oferecem a Escola de Gestores[25] através da educação a distância com o uso do ambiente de aprendizagem *Moodle*. Um dos seus módulos de estudos está voltado para a inserção tecnológica dos gestores, pois, além do curso ser a distância, as tecnologias atualmente permeiam o mundo da gestão educacional.

A Universidade do Estado da Bahia (UNEB) ofereceu, em 2008, em convênio com a Secretaria de Educação do Estado da Bahia[26], um curso a distância que, de acordo com o Edital nº 07/2008, seria de 120 horas, chamado *Curso de Gestão Escolar*. Seu objetivo era "contribuir no

---

[22] Ver http://www2.faced.ufba.br/noticias/escola_gestores_aula_inaugural2
[23] Ver http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=com_content&task=view&id=1069
[24] Ver http://portal.mec.gov.br/seb/index.php?option=content&task=view&id=854&Itemid=902
[25] Ver http://www.contee.org.br/noticias/educacao/nedu242.asp
[26] Ver http://www.sec.ba.gov.br/supav/EDITAL_N_07.pdf

desenvolvimento das competências básicas para o exercício efetivo das funções de Diretor e de Vice-Diretor, para sua atuação nas unidades escolares da rede estadual de ensino" (vide referido edital). Podiam inscrever-se Professores e Coordenadores Pedagógicos, efetivo no Magistério Público do Estado da Bahia, que desejassem preparar-se para se candidatarem à eleição para diretores de escolas públicas estaduais na Bahia, que ocorreu para todas as escolas estaduais, pela primeira vez, em 17 de dezembro de 2008. A evasão foi grande justamente por tratar-se de um curso totalmente *on-line*. Ao final do curso, os participantes tinham que apresentar um plano de gestão escolar para ser usado como uma plataforma durante o período que antecedia as eleições e, posteriormente, como instrumento de trabalho.

A Universidade Estadual de Santa Cruz (UESC/BA) – em 2008 ofereceu ao público alvo (professores, técnicos, dirigentes e assessores em educação) a quinta versão do seu curso de especialização *Gestão da Educação*.[27] Os objetivos são voltados para a formação do educador para a gestão de escolas e a construção de competências administrativas, pedagógicas, curriculares, financeiras, planejamento e avaliação no marco da gestão democrática e participativa.

Foram referidas algumas das muitas iniciativas voltadas para a preparação de gestores educacionais desenvolvidas após a LDB/96 e o PNE/01. Todas foram e continuam sendo importantes, mas é preciso entender que como toda prática humana, a prática educacional está inserida num contexto político maior e com ele intimamente imbricado. Assim, a importância política das ações dos gestores educacionais pode ser inferida das reflexões de Saviani (2003) sobre a recíproca dependência entre educação e política e vice-versa. Ele afirma que

> A educação depende da política no que diz respeito a determinadas condições objetivas como a definição de

[27] Ver http://www.uesc.br/cursos/pos_graduacao/

> prioridades orçamentárias que se reflete na constituição - consolidação – expansão da infra-estrutura dos serviços educacionais etc.; e a política depende da educação no que diz respeito a certas condições subjetivas como a aquisição de determinados elementos básicos que possibilitam o acesso à informação, a difusão das propostas políticas, a formação de quadros para os partidos e organizações políticas de diferentes tipos etc. (SAVIANI, 2003, p. 85)

É, pois, necessário entender que por mais relevante que seja a preparação dos gestores, esse vetor não é o único determinante de educação de qualidade, sendo necessário um conjunto bem mais amplo de ações governamentais que alargue as possibilidades de um sistema de ensino competente e capaz de preparar a nação para os complexos desafios da modernidade.

Metas do PNE/01

Embora faltem apenas dois anos para completar o ciclo de vigência do PNE/01, nem todas as metas foram alcançadas no que diz respeito à Gestão. Vale observar as metas do PNE/01 e, em especial, as que estão determinadas no *item 11.3.2 Gestão.*[28]

O leitor atento observa que essas metas só podem ser atendidas satisfatoriamente, mesmo no prazo mais largamente estabelecido, que é de dez anos a partir da data de publicação do referido PNE, isto é, até 2011, a depender da vontade política e se o Estado criar as condições requeridas para tal.

Ora, essas metas foram definidas com base na realidade educacional do país e na necessidade de fortalecimento da educação nacional. Contudo, a qualificação das pessoas para atendê-las requer, além da preparação usual,

---

[28] http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10172.htm

constante monitoramento e avaliação o que, por sua vez, demanda outras competências e condições institucionais para além das que são, em geral, tratadas e oferecidas durante e após a participação nos cursos referidos. Requer também mais tempo do que o convencionalmente dedicado aos estudos e ao trabalho. As instituições públicas, em geral, esquecem que estudar e trabalhar representa uma sobrecarga e esquecem de oferecer compensações quer de tempo livre, quer financeiras ou mesmo de projeção de um Plano de Carreira que valorize, permanentemente, a formação continuada e os bons resultados quando alcançados.

Além do mais, é comum não saber como usar adequadamente as informações e os dados das avaliações externas, como efetuar uma avaliação diagnóstica, como usar as ferramentas eletrônicas disponíveis, e assim por diante.

É possível afirmar que a questão da gestão da educação pública nos Ensino Médio e Fundamental está relacionada com a carência de oportunidades propiciadas pelas limitações do ambiente interno e externo à escola pública, no qual participam as comunidades chamadas escolar e local. Estudos recentes indicam a importância do meio ambiente e do contexto para o desempenho da escola e das comunidades escolar e local.

Governadores, prefeitos, dirigentes municipais e estaduais, secretários de educação devem considerar a formação de seus técnicos e demais colaboradores, assim como a relação com as escolas e respeitar o tempo escolar. Frequentemente, as escolas públicas sofrem reparos e reformas durante o período letivo e não durante o período de férias dos estudantes. A violência e a insegurança econômica são fatores que igualmente interferem nas ações pedagógicas e precisam ser sanadas. Outros elementos como transporte escolar, merenda, a integração escola - família são igualmente importantes e precisam ser considerados.

A gestão educacional contemporânea

À proporção em que a educação nacional se institucionaliza como democrática e participativa, organiza seu sistema de ensino e as instituições educacionais, mais aumenta a necessidade de programas, estudos, pesquisas e experiências sobre a melhor forma de geri-las sob o marco da gestão democrata participativa. Esse marco referencial requer por definição e por norma (ver o artigo 205 da Constituição Federal de 1988) o envolvimento e a colaboração de todos: família, escola e sociedade. Na prática, isso não é sempre possível. Contudo, é verdade também que não é viável ser gestor sem o apoio dos interessados no processo e nos resultados educacionais; é viável uma gestão capaz de desenvolver cidadãos participativos e com consciência coletiva. Também é sabido que poucos querem ou podem participar dos processos de tomada de decisão e de execução dessas decisões. Em menor número estão os que querem ou podem acompanhá-las e avaliá-las.

Várias medidas políticas e técnicas têm sido empreendidas. Mas, a insatisfação com a qualidade da educação é grande e continua distante do que a sociedade almeja, haja vista os ainda baixos índicadores do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), de grande parte dos municípios brasileiros (vide dados no site do INEP[29]). Na gestão competente repousa muita esperança de melhorá-los. Os padrões de competência e de necessidades básicas a serem atendidas pelos sistemas de ensino são multifacetados. Para Luck (2008, p. 11), o padrão de

> [...] competência para o exercício de uma função ou profissão pode ser vista sob duas óticas: a da função/profissão em si e a da pessoa a exercê-la. Em relação à função/profissão, competência é o conjunto sistêmico de padrões mínimos necessários para o bom desempenho das responsabilidades que caracterizam determinado tipo de atividade profissional.

[29] Ver http://inep.gov.br/

> Em relação à pessoa, é a capacidade de executar uma ação específica ou dar conta de uma responsabilidade específica em um nível de execução suficiente para alcançar efeitos pretendidos. A competência envolve conhecimentos, habilidades e atitudes referentes ao objeto de ação, sem a qual ela é exercida pela prática de ensaio e erro.

Nesse sentido, é importante examinar o que é gestão escolar e gestão de sistemas e redes educacionais. Ora, gestão escolar, para a autora referida, se relaciona e se determina a partir da "dinâmica cultural da escola" e das políticas educacionais públicas, com vistas à implementação de um projeto pedagógico democraticamente construído e gerido de modo a propiciar o espaço e as condições necessárias para um ambiente educacional democrático cujas decisões possam ser tomadas com autonomia e respeito ao ambiente, às pessoas e às normas.

Essa questão continua crucial na sociedade do conhecimento e das comunicações eletro-eletrônicas. As ações administrativas agora requerem comunicação interativa (presencial ou não), diálogo entre pessoas e rede de pessoas. Nessa nova configuração, o trabalho, o lazer, a economia têm nova dimensão. As responsabilidades e o papel dos gestores mudam com frequência e de modo imprevisível. Lideranças dependem dos interesses e metas definidos por cada nova política socioeducacional, cada projeto e cada um dos objetivos almejados e vice-versa.

O treinamento multi-inter e transdisciplinar é percebido como uma tendência e uma exigência no mundo do trabalho para enfrentar os desafios das mudanças. (BRIDGES, 2001) Ora, nesse mesmo panorama, estão inseridos os sistemas escolares, os mais tradicionais e os mais avançados. O desenvolvimento de competências e a preparação do gestor educacional precisam considerar sua atuação multifuncional e multifacetada e as questões que devem ser enfrentadas com relação ao uso das novas tecnologias como instrumento de trabalho, de pesquisa e de comunicação. É necessário considerar o Plano de Metas Todos pela Educação, o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), as avaliações

externas e o uso desses dados para melhorar o desempenho da escola ou município que dirige.

Gestores no campo educacional precisam aprender a lidar com as novas tecnologias e que boa parte das ações envolvidas na sua preparação não abraça o seu uso. (FREITAS, 2008) As teorias gestoras tomaram novas configurações para atender à sociedade que, além do trabalho gestor presencial, requer o trabalho gestor em rede e a distância. As construções de base de dados e seu gerenciamento já fazem parte do mundo do gestor educacional. Contudo, apenas um dos cursos pesquisados oferece um módulo de estudos sobre o uso dessa tecnologia. Os demais se limitam a iniciar os gestores nas ferramentas necessárias à participação no curso virtual. Os meios usados para fazer os registros e o diálogo intra e interinstitucionalmente mudaram em decorrência de todo o contexto tecnológico, econômico, cultural e social que estão em constante movimento de mudança e evolução. A construção e o armazenamento de dados requerem conhecimentos de variada ordem, como identificar o que constitui dado relevante, como construir a base de dados, como armazená-los e consultá-los, como dar significado aos dados, como usar os dados para melhorar o processo educacional, dentre outros.

A gestão de qualidade resulta da conquista e da confiança mútua entre os pares, não da autoridade do cargo ou da função exercida. Da solidariedade, da cooperação e da confiança dependem a participação coletiva e o engajamento presencial ou virtual. A virtualidade representa grande parte da vida real das instituições educacionais. Elas podem ser ao mesmo tempo coesas e dispersas com endereços eletrônicos, que podem interligar pessoas no mundo inteiro. É possível, pois, afirmar que o mundo ficou plano e bem menor, para usar a imagem de Thomas Friedman (2005) e que a formação dos gestores precisa ser considerada como permanentemente necessária e em íntima conexão com todos os desafios da atualidade.

A solidificação da educação a distância inovou, desde a LDB/9394/96, conceitos de ensino e de gestão, sendo permitido tanto gerenciar e

monitorar desempenho quanto dar aulas, ensinar, monitorar, gerir a partir da própria casa ou de uma *lan house* em qualquer local, cidade ou país e a qualquer hora. Os três turnos de trabalho pedagógico, manhã, tarde e noite, agora podem ser quatro, considerando os cursos a distância cujos alunos e professores navegam durante a madrugada.

Novas competências são empreendidas para gerir as tradicionais e as novas instituições de ensino que ministram aulas a distância através de um ou mais meios de comunicação, durante 24horas, via correio eletrônico, videoconferência, fax, com aulas gravadas em CD ou DVD, fazem orientação por telefone, usam correio postal e se movimentam em ambiente virtual de aprendizagem.

A preparação do gestor com o perfil adequado para agir neste cenário é complexa. Gerir localmente ou nacionalmente a educação com o olhar nas mudanças constantes não é tarefa simples. Há uma pressão para que a educação tenha eficiência social no mundo globalizado e cada vez mais veloz, interligado por redes de comunicação, interdependente e cheio de contradições. Entretanto, é relevante perguntar como está sendo realizada a preparação dos gestores e em que condições de trabalho? Que políticas estão na agenda de prioridades e que condições concretas existem para executá-las?

Conclusão

Foram apresentados apenas alguns programas e cursos destinados à preparação de gestores educacionais e às metas do PNE/01 diretamente ligadas a esta área. O propósito não foi esgotar o tema que se torna mais complexo a cada dia.

Não há dúvidas que a formação dos gestores para atuarem em educação é uma estratégia importante para melhorar o processo e os resultados da educação nacional. Muito esforço tem sido empregado nesse sentido,

contudo é importante aprimorar as condições em que os programas e cursos ocorrem assim como as condições de trabalho e de estudo dos profissionais da educação. É necessária a atualização constante dos materiais didáticos usados: as políticas mudam, a tecnologia se refina continuamente, a ciência avança sem cessar. A gestão em rede é uma realidade e precisa ser pensada como parte da preparação dos gestores.

Igualmente relevante é que os participantes desses cursos tenham formação acadêmica e experiências anteriores que dêem suporte ao que é estudado e discutido durante os programas e cursos de preparação dos quais participam. A grande discrepância no perfil educacional dos gestores prejudica o sucesso desses, tanto durante a formação específica para o exercício da gestão, quanto no seu desempenho profissional.

Cursos padronizados para todo o território são importantes e válidos, na medida em que atentam para as diferenças regionais e os diferentes níveis de educação de cada participante. Assim, a inserção tecnológica pode ser mais necessária em uma região ou município que em outra; aprender a redigir um ofício simples, a comunicar-se verbalmente ou por escrito (impresso ou *e-mail*), elaborar uma ata, fazer o registro da memória das ações realizadas, negociar soluções para as dificuldades, conduzir uma reunião, entender as políticas públicas e os documentos oficiais podem constituir conteúdos, conhecimentos e habilidades necessários para o desempenho competente dos gestores.

O acompanhamento e o monitoramento dos concluintes são formas de zelar pela acuidade das ações gestoras e examinar a relação preparação e prática. Além disso, pode ser uma estratégia usada para corrigir desvios e ajudar na atualização continuada em serviço.

Atualmente, há avaliação externa para todos os cursos dos níveis fundamental, médio, superior, mestrado, doutorado. Proceder a uma avaliação externa dos diversos cursos de formação de gestores pode ser uma estratégia interessante para examinar a sua validade e relevância.

Propiciar a troca de experiências significativas entre as instituições e municípios é salutar e enriquece os conhecimentos individuais e coletivos, oportunizando mais segurança aos gestores que compartilham problemas e soluções. Gestores inseguros não compartilham o poder e tendem a ser autocráticos e resistentes às mudanças. Contudo, é necessário que as Secretarias de Educação, seus dirigentes e técnicos, todos eles estabeleçam melhores relações com os dirigentes escolares e com os demais profissionais que atuam nas escolas públicas.

O Plano de Ações Articuladas (PAR) e o *Guia prático de ações*[30] interessam sobremaneira pela formação dos gestores educacionais. As quatro dimensões abrangidas por esse Guia (gestão educacional, formação de professores e de profissionais de serviço e de apoio escolar, práticas pedagógicas e avaliação, infraestrutura física e recursos humanos) requerem gestores politicamente bem articulados com a comunidade, competentes na tomada de decisões democráticas, na implementação das ações, no monitoramento, e assim por diante.

Com a ênfase atual na comunicação virtual, na responsabilização, na participação e na gestão democrática da educação, a ação gestora ficou mais complexa, requerendo preparação específica para conviver com as novas diferenças, acatá-las e resolver os desafios de modo satisfatório com transparência e ética. A gestão abrange a compreensão de conceitos técnicos, políticos e humanos. (FREITAS; PILLA, 2006, p. 17) Líderes cooperativos, democráticos, que respeitam valores éticos e morais, são tão necessários quanto raros.

A educação a distância criou novas organizações educacionais virtuais e físicas. Nas instituições *virtualizadas* os gestores podem estar fisicamente em locais variados e cumprirem suas atividades de gestão. Podem trabalhar a qualquer hora e em qualquer lugar, interagindo *on-line*. As implicações decorrentes devem ser discutidas nos cursos de preparação de gestores

[30] Ver http://www.upcme.org.br/site/docs/guia_9.pdf

para o campo educacional. Poucos programas e cursos já introduzem as novas tecnologias, como trabalhá-las e como ser gestor nesse mundo virtual, embora seja meta das políticas públicas informatizar todas as escolas públicas e promover a inserção tecnológica de todas as camadas da população.

Referências

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil,* promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização dos textos, notas remissivas e índices por Juarez de Oliveira. 5. ed. São Paulo: Saraiva, 1991. (Legislação brasileira).

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 janeiro de 2001. Aproa o Plano Nacional da Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.abrelivros.org.br/abrelivros/dados/anexos/129.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2007.

BRIDGES, William. Conduzindo a organização sem cargos. In: HESSELBEIN, Frances; GOLDSMITH, Marshall; BECKHARD, Richard (Ed.). *O líder do futuro*. 9. ed. São Paulo: Futura, 2001.

CONSELHO NACIONAL DE SECRETÁRIOS DE EDUCAÇÃO (Consed) (BRASIL). *Progestão*: programa de capacitação a distância para gestores escolares. [S.l., 199-]. Folder. Cooperação e apóio Fundação Ford, Universidade Nacional de Educación a Distancia, Fundação Roberto Marinho.

FREITAS, Kátia Siqueira de. Gestão escolar qualidade do ensino. In: SEMINÁRIO REGIONAL NORDESTE DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 5; ENCONTRO ESTADUAL DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO/RN, 6., 2008. Natal: UFRN, 2008. ***Anais eletrônicos...*** Rio Grande do Norte: UFRN, 2008. CD

_______; PILLA, Sonia B. Gestão democrática da educação. In: BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria Educação Básica. *Pradime: Programa de Apóio aos Dirigentes Municipais de Educação*. Brasília, DF, 2006. p. 13-70.

FRIEDMAN, Thomas. *O mundo é plano*: uma breve história do século XXI. Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

INFORMATIVO INEP, ano 3, n. 72, jan. de 2005. Disponível em: <http://www.inep.gov.br/informativo/pdf/informativo72.pdf>. Acesso em: 5 jan. 2007.

LUCK, Heloisa et al. *A escola participativa*: o trabalho do gestor escolar. Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

_______. Padrões de competência para as funções de diretor escolar. *Gestão em Rede*, p. 11—15, nov. 2008.

MACHADO, Maria Aglaê de Medeiros (Org.). *Progestão*: construindo saberes. Brasília, DF: Consed, 2006.

NASCIMENTO, André Luiz Brito. *Práticas gestoras na escola pública*: estudo de caso no Colégio Modelo Luis Eduardo Magalhães. 2009. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Federal da Bahia, Salvador.

SAVIANI, Dermeval. *Escola e democracia.* Campinas, SP: Autores Associados, 2003.

Os Impasses na Formulação das Políticas e na Gestão da Educação em Municípios do Estado da Bahia

Maria Couto Cunha[1]
Rosemeire Silva Baraúna[2]

[1] Profa. Adjunta da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia. E-mail: mcouto@ufba.br

[2] Mestra em Educação pelo Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia. E-mail: rosebarauna@ig.com.br

Introdução

Este capítulo pretende apresentar os resultados da pesquisa empírica realizada como uma das etapas do Projeto *A elaboração das políticas educacionais e a gestão da Educação em municípios baianos face às reformas do setor implantadas no Brasil a partir de 1990,* realizada na Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, entre os anos 2004 e 2007 e financiada pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia (FAPESB). Com isso, realiza-se uma análise dos resultados da investigação realizada com o objetivo de verificar, por meio de uma amostra de municípios baianos, como vêm se configurando as novas orientações e as novas práticas de planejamento, gestão e execução das políticas educacionais nesse nível governamental. Ressalta-se que a pesquisa acima mencionada teve como objetivo geral analisar os impactos das recentes políticas públicas de educação na gestão dos sistemas de ensino em alguns municípios do Estado da Bahia, de modo a contribuir para a reflexão sobre as práticas de planejamento e gestão nessas instâncias de governo.

Com esse objetivo a investigação analisou a implementação dessas políticas e a gestão do sistema de ensino em cinco municípios do Estado, buscando responder a algumas indagações: Como esses municípios vêm atendendo às suas novas demandas diante das reformas educativas empreendidas no Brasil a partir da segunda metade dos anos 90? De que forma tem sido neles operacionalizado o regime de colaboração? Como vêm sendo apreendidos os novos procedimentos e mecanismos de gestão propostos por essas políticas e quais os impactos sobre os níveis de atendimento às necessidades da população? Que análises podem ser feitas sobre as estratégias do governo central com vistas à descentralização da gestão, tomando como campo empírico estes municípios?

Para realizar esta fase da pesquisa, foram coletados dados sobre aspectos ligados à organização e funcionamento dos sistemas de ensino,

sobre os efeitos das políticas adotadas no nível central no atendimento educacional do município e sobre o processo de descentralização manifestado nos níveis da autonomia dos sistemas e das escolas. Para o desenvolvimento desta etapa da investigação, muito contribuiu a realização dos dois passos anteriores do projeto de pesquisa: a revisão da literatura, que analisou a recente produção acadêmica sobre o tema e a síntese realizada sobre os processos e instrumentos normativos de planejamento e gestão da educação em sistemas municipais, conforme os preceitos legais vigentes, documentos estes que se constituíram nos dois produtos da primeira fase do projeto.

Os resultados dessa primeira fase levaram ao conhecimento dos principais elementos conceituais e das tendências de interpretação da realidade neste campo, contidas no quadro teórico desenhado pela produção científica dentro desta temática e levaram à escolha das principais categorias de análise para o desenvolvimento da pesquisa de campo. Serviram, também, para que a equipe compreendesse o intrincado e complexo conjunto de dispositivos legais que regulam as atividades do setor público responsável pelas políticas educacionais, com especial destaque às instâncias municipais. Este exercício também proporcionou conhecer as expectativas em torno do desempenho dos municípios nesta área de atuação do Governo, no que diz respeito à educação, bem como deu subsídios para elaborar os instrumentos de coleta de dados como o roteiro de observação de campo e o roteiro de entrevistas.

Estudar o planejamento e a gestão da educação no âmbito municipal no Brasil atual implica situar este objeto de estudo no contexto mais abrangente em termos das políticas governamentais. Com isso, para a coleta e análise dos dados foi necessário fazer um resgate das principais contribuições teóricas que tratam dos princípios da democratização e da descentralização como eixos das políticas públicas em vigência no país. Por conseguinte, antes e durante todo o período de coleta e análise das informações a equipe do projeto promoveu leituras, discussões e debates

sobre textos que tratavam destas temáticas. A importância do resgate desses aportes teóricos faz com que neste artigo, antes de apresentar os resultados empíricos da pesquisa, sejam discutidas as principais análises feitas por autores que se debruçam sobre estes temas, recorrendo, inclusive, às considerações daqueles que realizaram pesquisas focalizando as mudanças derivadas das reformas empreendidas no Brasil dos últimos tempos. Muitas destas pesquisas concentraram suas análises nas mudanças ocorridas a partir do final dos anos 80, com a nova Constituição Federal, que instituiu um novo pacto federativo no país e as consequências dessas mudanças na atuação dos seus municípios, no cumprimento das suas competências legais. Algumas das obras consultadas, inclusive, têm divulgado resultados de pesquisas realizadas em outros contextos da realidade brasileira com objeto de estudo semelhante ao proposto no projeto da pesquisa em foco. A análise dessa literatura contribuiu para a interpretação das informações colhidas em campo, com isso justificando a sua inclusão neste texto.

Inicia-se, então, este artigo, com uma discussão teórica sobre a temática, seguindo-se a uma discussão sobre os principais achados em termos de pontos comuns encontrados nos cinco casos analisados, finalizando com algumas considerações finais em torno dos principais resultados da pesquisa.

Políticas de descentralização da educação no Brasil e seus impactos na gestão da educação municipal

Este item desenvolve uma discussão sobre as mudanças na política educacional implementada a partir dos anos 90 no Brasil, com base em estudos realizados sobre o tema nos últimos tempos. Inicialmente, discute as análises feitas sobre a reorientação da estrutura federativa do país estabelecida pela Constituição Federal de 1988, que ampliou a atuação dos estados e municípios no desenvolvimento das políticas, sobretudo no campo social, seguindo-se a uma abordagem sobre a relação entre a ampliação desse espaço de atuação nos municípios e a reforma do Estado

brasileiro, sintonizada com o cenário internacional. Dentro desse quadro, analisa o significado das ações de descentralização e os efeitos das políticas implementadas nesta direção na gestão da educação municipal e suas dificuldades para responder às novas demandas.

A organização federativa do Estado brasileiro e a articulação entre sistemas de ensino.

Uma reorientação da estrutura federativa nacional se dá com o processo de redemocratização brasileira na década de 80, caracterizado pela tendência que associou democratização e descentralização. O marco definitivo para esse reordenamento ocorreu com a Constituição Federal de 1988, que redefiniu o papel institucional dos diferentes níveis de governo, consolidando, assim, um novo pacto federativo. Com efeito, essa Constituição, no seu Artigo 1º, identifica o Brasil como uma República Federativa, formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e do Distrito Federal, tendo como base o princípio da cooperação.

Araújo (2006) identifica três modelos de federalismo a depender das variações do contexto histórico em dezesseis países: o federalismo que guarda significativa autonomia entre os entes federados, o federalismo centralizado, em que as unidades subnacionais se tornam praticamente agentes administrativos do poder central e o federalismo cooperativo em que as unidades subnacionais e o governo nacional têm ações conjuntas e em alguns aspectos capacidade de autogoverno. Esses arranjos, por seu turno, guardam correspondência com o federalismo fiscal, na medida em que as relações intergovernamentais se determinam na maior parte pelo modo de distribuição dos recursos e das competências. O Brasil, portanto, segue este último modelo cooperativo. Para atender a este arranjo federativo e cooperativo dentre outros modelos de federalismo existentes em outros países, a Constituição de 1988 fixou, no Brasil, um ordenamento jurídico no qual coexistem competências privativas, a depender de cada

ente federado, competências concorrentes e competências comuns. No Artigo 22 desta Constituição são estabelecidas as competências privativas da União, dentre elas a que designa a essa instância de governo o poder de legislar sobre as diretrizes e bases da educação nacional. A Carta Magna também dispõe, no seu Artigo 25, que os Estados devem ser organizados e regidos pelas constituições e leis que adotarem, desde que respeitada a Constituição Federal. No Artigo 30 são relacionadas as competências privativas dos Municípios, ressaltando, para tanto, a necessidade de articulação destes com a União, os Estados e o Distrito Federal. Com isso, o Inciso VI deste artigo estabelece que o Município deve "[...] manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental". (BRASIL, 1988)

As competências comuns dos entes federados estão listadas no Artigo 23, destacando a expressa no Inciso V, que estabelece a competência comum de "proporcionar todos os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência", cuja cooperação entre as esferas de governo torna-se imprescindível para a sua efetivação. A Constituição também fixa competências concorrentes da União, Estados e Distrito Federal, sem incluir aí os Municípios. No seu Artigo 24, fixa as competências para legislar sobre variadas matérias, dentre elas sobre a educação, cultura, ensino e desporto.

Estudos têm indicado que este novo pacto federativo instaurado pela Constituição Brasileira de 1988 notabilizou-se pela ampliação da atuação dos estados e municípios, sendo que estes últimos conquistaram a mais significativa autonomia registrada na história republicana. Junto a esse processo de descentralização política ocorreu outro arranjo tributário e fiscal, consolidado pela Constituição de 88, que regulamentou a oferta de recursos fiscais e as competências tributárias específicas no âmbito da União, dos Estados e dos Municípios. Este diploma legal, pois, vai garantir uma efetiva autonomia política ao poder local. (FARIA, 2006) Deve-se observar que há, no mundo atual, uma revalorização dos governos locais que guarda simultaneidade com os processos de redemocratização e com a

reestruturação produtiva da economia capitalista. Este processo se faz pela redefinição das bases de intervenção do Estado na esfera social e pelas mudanças organizacionais e da gestão do setor público. Uma nova sistemática de relacionamento se instala entre os setores públicos (as esferas governamentais) e entre o setor público e o setor privado e isso repercute nas questões ligadas ao exercício da cidadania.

A definição do regime republicano e da forma de organização federativa para o Estado brasileiro no texto da Constituição de 88 conduz a alguns questionamentos sobre as reais possibilidades de garantia de acesso e permanência da demanda por educação a ser atendida pelos sistemas de ensino mantidos pelos entes federados e, de modo particular, a capacidade das municipalidades em cumprir as incumbências determinadas pela legislação. E, neste sentido, é questionada a efetividade do regime de colaboração previsto no texto legislativo. Definido o federalismo como uma forma de organização que combina autonomia e interdependência das unidades subnacionais, acrescenta-se que o Brasil, pela Carta Magna vigente, definiu a base do Estado brasileiro a partir de uma matriz cooperativa de repartição de competências entre os entes federados, tanto nos aspectos legislativos, quanto nos aspectos administrativos e tributários. O texto legal inovou ao incluir o município como ente federado, no entanto, Araújo (2006, p. 1) nos adverte que

> [...] de um lado, significou a possibilidade de ampliação da participação direta do cidadão na administração dos serviços públicos, por outro, significou a ampliação das dificuldades na tentativa de estabelecimento do equilíbrio federativo e de medidas de igualdade na prestação dos serviços públicos à população, tendo em vista a heterogeneidade de demandas e de capacidade orçamentária dos 27 estados e dos 5.507 municípios brasileiros.

No caso da educação, mesmo que tenha determinado a distribuição de competências entre os entes federados em algumas matérias, a

Constituição apresenta-se imprecisa quanto ao regime de colaboração, vez que situa o Poder Público como responsável por assegurar o direito à educação, com uma organização extremamente descentralizada, sem definir, de forma clara, as competências dos entes federados na prestação desses serviços. Para a citada autora, a imprecisão do texto quanto ao regime de colaboração, juntamente com a fragmentação orçamentária, inviabilizaram as possibilidades da melhoria das políticas de acesso e permanência dos alunos na escola.

Faria (2006) também nos alerta que as implicações políticas e sociais que delimitam a questão local no Brasil estão diretamente ligadas ao modelo do federalismo adotado. Por seu turno, através de colocações semelhantes, Anunciação (2007) comenta sobre a falta de clareza do texto constitucional que estabelece o regime de colaboração entre União, Estados e Municípios. Para ele, o Artigo 23, Parágrafo Único, da Constituição dispõe que lei complementar deve fixar normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Para este autor, salvo raras exceções, não há legislação específica regulando a colaboração entre os entes federados. Em geral, estados e municípios vêm concorrendo entre si pela transferência de recursos públicos destinados à Educação Básica. Com a criação do Fundef e, depois, Fundeb, estes entes federados vêm disputando alunos para assegurar o recebimento de maiores somas de recursos, já que o cálculo do montante a ser repassado incide sobre o número de alunos matriculados nas redes de ensino.

O regime de colaboração entre os entes federados é explicitado de forma mais clara na Ementa Constitucional 14/96, no seu Artigo 3º, onde são estabelecidas as competências dos estados e municípios em relação à oferta das etapas da educação básica, colocando o ensino fundamental como prioridade de atendimento de ambos os entes federados, que deverão definir as formas de colaboração. (BRASIL, 1999a) No entanto, mesmo situando a União com um papel suplementar, este instrumento legal manteve a

necessidade de maior explicitação das formas de operacionalização desse regime para a oferta do ensino fundamental. Esta Emenda, também, ao dar nova redação ao Artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), reduziu a participação da União na aplicação dos recursos constitucionais para o Ensino Fundamental, ao tempo em que ampliou as responsabilidades dos governos estaduais e municipais nessa oferta, criando o Fundef para a sua operacionalização.

De outra parte a Lei de Diretrizes e Base (LDB/96) consolida o regime de colaboração no arranjo federativo esboçado pela Constituição de 88 e esclarece um pouco mais sobre as formas de aplicação dos recursos na educação pelos estados e municípios, definindo com mais precisão quais as despesas que podem ser identificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, a serem efetuadas pelos sistemas. (BRASIL, 1999b) Continua, entretanto, a dever, mesmo assim, a explicitação quanto às formas de efetivação desse regime de colaboração.

Cabe aqui acrescentar que apesar de expressivas melhorias no atendimento à população nesta etapa de ensino no Brasil nas últimas décadas, reveladas pelas estatísticas, permanecem gritantes desigualdades regionais nesse atendimento, que estão a requerer o princípio da igualdade de oportunidades educacionais intrínseco ao direito à educação. (ARAÚJO, 2006) Para a citada autora, a organização federativa da forma como tem sido articulada, juntamente com o modelo de descentralização fiscal do país contribui para a manutenção das desigualdades de oportunidades. Com efeito, a vinculação tributária e o Fundef, constituem o conjunto de medidas que definem o regime de colaboração dos estados e municípios na oferta do Ensino Fundamental. Para a autora, a vinculação restringe o princípio da autonomia do ente federado e a subvinculação constitui uma alocação ainda maior em uma das etapas da Educação Básica, focalizando o investimento no Ensino Fundamental, apenas.

Mesmo considerando a extinção do Fundef e sua substituição pelo Fundeb, ampliando o destino dos recursos para outras etapas da Educação

Básica e para as modalidades de educação, podemos considerar que a lógica na repartição dos recursos continua a mesma, sem chances de correção das grandes desigualdades de oportunidades de escolarização existentes no país. As duas medidas acima referidas, que atendem ao princípio da colaboração, não incidem sobre as desigualdades na partilha tributária do país. Primeiro, porque os pequenos municípios que não têm capacidade de arrecadação e dependem das transferências constitucionais não têm a garantia de recursos que considere as necessidades reais dos seus gastos. Segundo, porque a redistribuição do Fundo se limita aos espaços territoriais dos estados e seus municípios, o que não faz dissipar os efeitos sobre as disparidades interestaduais ou regionais. Também aqui a metodologia de se adotar o critério do número de alunos não nos parece a mais acertada, levando em conta as dificuldades de arrecadação própria dos municípios menores e mais pobres. Como bem assinala Araújo (2006, p. 3):

> Assim, estamos distantes de assegurar o princípio de igualdade de oportunidades inerente ao direito à educação, tendo em vista a definição de um regime de colaboração que dissocia os mecanismos de partilha dos recursos tributários e as desigualdades de capacidade orçamentária e de acesso a bens e serviços dos governos subnacionais que compõem a heterogênea e descentralizada federação brasileira.

Dessa forma, podemos salientar os equívocos do modelo de distribuição dos recursos para as unidades subnacionais. Este modelo cultiva a separação entre a dimensão financeira e a dimensão produtiva, ou seja, não há uma correspondência entre os recursos alocados ou disponíveis com os verdadeiros custos da oferta dos serviços a serem desenvolvidos pelos sistemas. Na partilha dos recursos entre os entes federados a preocupação é com a maior participação no total de recursos arrecadados. A produção do bem ou do serviço, sua qualidade ou impacto social, o atendimento às reais necessidades da população ficam no plano secundário.

Ao focalizar estes fenômenos não podemos perder de vista a sua relação com suas determinantes nacionais e internacionais associadas ao processo de reforma do Estado brasileiro, que se intensifica na segunda metade da década de 90, assim como à dinâmica do sistema capitalista mundial. Isso porque as configurações das políticas educacionais no âmbito local constituem em grande medida reflexos de determinações mais amplas. O próximo item trata da temática nessas dimensões.

Políticas de descentralização e seus impactos nas ações dos governos subnacionais

Deve-se considerar de início que o fenômeno da descentralização é uma tendência mundial dentro da fase atual do capitalismo. Problemas de governabilidade impulsionaram os países ocidentais a elegerem os espaços locais para a operacionalização de suas políticas, intermediando, assim, o Estado e a sociedade no atendimento às necessidades das populações. Com efeito, há no mundo atual uma revalorização dos governos locais que guarda simultaneidade com os processos de redemocratização e com a reestruturação produtiva da economia capitalista. Este processo se faz pela redefinição das bases de intervenção do Estado na esfera social e pelas mudanças organizacionais e da gestão do setor público. Uma nova sistemática de relacionamento se instala entre os setores públicos e entre o setor público e o setor privado, e isto repercute nas questões ligadas ao exercício da cidadania.

É necessário enfatizar a importância da autonomia dos governos locais para o desenvolvimento de processos democráticos de atendimento às necessidades da sociedade. Neste sentido, destaca-se a importância do incentivo à capacidade política, técnico-administrativa e institucional dos governos locais, em promover programas e ações sintonizadas com as aspirações e a cultura das populações. No entanto, é importante salientar

que, no contexto internacional, com motivações de ordem diversa, são feitas pressões aos países periféricos do capitalismo para que promovam um novo ordenamento político com base na descentralização, que dê conta do ajustamento de suas políticas ao projeto hegemônico da fase atual do capitalismo.

Com isso, a adoção do paradigma da descentralização, que confere às unidades subnacionais a responsabilidade da promoção das políticas, sobretudo as sociais, é central nesse novo ordenamento político. No caso brasileiro, a proposta de reforma prevê a descentralização entre os entes federados e dentro deles, assim como a transferência de serviços para a sociedade, como corolário das orientações do ideário do capitalismo mundial, tendo em vista a redução do papel do Estado na prestação dos serviços e de incorporação das suas políticas aos interesses da acumulação do capital. Tal proposta, seguindo este ideário, vai impulsionar um conjunto de reformas que facilitem a abertura de mercado, privatização da economia, aumento da capacidade administrativa institucional, com o intuito de reduzir custos, maior eficiência dos serviços públicos, envolvimento da comunidade para a solução dos problemas, enfim, descentralização na execução dos serviços.

Contraditoriamente, a transferência da responsabilidade do desenvolvimento das políticas para as instâncias subnacionais e, de forma particular, para os municípios, vai redundar em uma sobrecarga de serviços e responsabilidades para essas esferas, sem os recursos e as condições necessárias para tal. A reforma fiscal e as políticas de descentralização empreendidas no Brasil nos últimos anos levaram à minimização do poder central para a execução das políticas, aumento dos recursos da União, redução de recursos disponíveis para estados e municípios desenvolverem as suas políticas, aumento da carga tributária, dentre outras consequências, mantendo o sistema desigual em termos de prestação dos serviços essenciais para a sociedade. As reformas do Estado, portanto, tiveram como principal

objetivo racionalizar recursos como possível resposta para a crise fiscal, transferindo para as unidades federativas subnacionais e para a sociedade atribuições anteriormente atendidas pelo Estado brasileiro. (FARIA, 2006)

Neste sentido, Santos e Ribeiro (2004), referindo-se ao processo de descentralização proposto para o país, na sua dimensão administrativa e financeira e seus efeitos nas regiões mais pobres, verificam consequências negativas para a sociedade, diante da ausência de uma ação coordenadora por parte do poder central, consequências estas que se associam à crise econômica e à mudança de prioridade do governo federal. Para eles, a ausência de uma coordenação geral desse processo descentralizante tem motivado o surgimento de atribuições concorrentes entre os entes federados, de um lado, ao tempo em que um vazio de outras ações em áreas distintas, particularmente no campo social e de infraestrutura. Com isso, estados e municípios não conseguem definir com clareza os seus papéis, atuando num cenário de profunda competição, na maioria das vezes sem as condições técnicas e financeiras. Conforme a concepção desses autores, o processo de reestruturação produtiva do Estado brasileiro em substituição ao projeto nacional-desenvolvimentista que imperou entre os anos 30 a 70 do século XX, parte de diagnósticos equivocados sobre a crise do crescimento econômico dos países. Segundo eles,

> Partindo dessa percepção, a origem de todas as dificuldades vividas pelo capitalismo estaria vinculada à própria crise fiscal do Estado, o que conduz a um apressado diagnóstico de que os gastos excessivos da administração pública estariam por trás de todos os problemas da economia. A solução mais fácil deveria passar, portanto, pela redução do Estado e pela conseqüente liberalização do mercado, assumindo este ente abstrato a responsabilidade (pelo menos no campo das idéias) de resolver todos os problemas econômicos e, principalmente, sociais. (SANTOS; RIBEIRO, 2004, p. 258)

Esse discurso vai sustentar o ideário das transformações por que passará o Estado no conjunto dos países capitalistas e ganhará notoriedade

na maioria dos países da América Latina, que a ele condiciona as suas políticas, através da aceitação das receitas impostas pelo Consenso de Washington. Desta forma, na mudança constitucional, o capítulo que trata da descentralização que, segundo os autores citados, poderia ser interpretado como um avanço na construção do pacto federativo, na realidade, mostrou-se com fortes distorções na concepção desse processo. Faltou, para tanto, um projeto mais amplo de recondução do país ao crescimento, um projeto nacional integrado. Assim, no projeto descentralizante do país, não são garantidos níveis mínimos de articulação entre as esferas governamentais, sendo que estados e municípios respondem de forma desordenada às demandas sociais que lhes são próximas, ficando o governo federal desobrigado em promover as políticas públicas, principalmente no campo social.

O processo de descentralização implantado no Brasil e seus efeitos na gestão da educação municipal

É importante ressaltar que ao assumir a descentralização como um princípio das suas políticas, o Estado brasileiro tem emprestado importância capital ao processo de municipalização do ensino, como uma de suas manifestações. Com isso, tem implementado programas e ações no sentido de apoiar os municípios na ampliação da escolarização das crianças, jovens e adultos na Educação Básica, cujos resultados revelam o baixo impacto de tais programas, tanto em termos de cobertura como em termos de melhoria do atendimento. Tais ações também demonstram o suporte ideológico que inscrevem tais programas, afinados com as reformas do Estado mencionadas no item anterior.

Estudos têm demonstrado e os dados estatísticos revelam o expressivo aumento das matrículas das redes municipais de ensino. No entanto, a ação do poder central tem se caracterizado muito mais como práticas desconcentradoras em que as instâncias locais são consideradas como

unidades administrativas que passam a executar as políticas traçadas pelo poder central. Dessa visão decorre a mudança de paradigma da gestão burocrática para a gerencial que se ajusta às características das reformas acima referidas, sintonizadas com o processo de acumulação capitalista, inclusive com a introdução de princípios e técnicas da gestão empresarial em busca da maior racionalização dos recursos, baixos custos e controle dos resultados.

Analisando a nova lógica da ação do Estado para a educação municipal, Azevedo (2002) problematiza o pouco alcance dos programas induzidos pelo governo federal para garantir escolarização de qualidade, chamando a atenção para a questão da precariedade do atendimento e a impropriedade dessas políticas para o enfrentamento dos principais problemas do ensino nos sistemas municipais. A citada autora analisou o processo de implementação dos projetos federais gerenciados pelo FNDE em municípios pernambucanos, aprovados no governo de Fernando Henrique Cardoso e destinados a prestar assistência técnica e financeira, e constatou a tendência da pouca eficácia no sentido de contribuir para a democratização da gestão, assim como a ocorrência das dificuldades que os gestores municipais sentiram para constituir estes projetos dentro das sistemáticas determinadas.

Azevedo destaca como programas importantes neste contexto o Fundef, o PDDE e os programas destinados ao atendimento escolar nos municípios mais pobres, programas que trazem a marca da focalização ou discriminação positiva. No caso desses últimos, de acordo com as normas vigentes, as prefeituras, outras entidades públicas e as ONG podem se candidatar ao desenvolvimento de ações, desde que pertençam ao espaço determinado pelo MEC para implementação desses programas, que se submetam a uma seleção conforme objetivo, natureza do problema fixada pelo Ministério e magnitude do índice de pobreza do município e apresentem projetos que adotem as práticas gerencialistas e o princípio da competição na sua execução. Por outro lado, há uma grande distância entre

a submissão dos projetos e sua aprovação e implementação, vez que depois da avaliação do mérito técnico-pedagógico daqueles que preenchem todos os requisitos, a execução do projeto vai depender da disponibilidade de recursos. Muitos são os projetos cadastrados, porém poucos são os aprovados. (AZEVEDO, 2002, p. 64) Com as dificuldades sentidas pelos gestores municipais para a elaboração e aprovação desses projetos conveniados, a autora conclui tratar-se de iniciativas tópicas e pontuais que estão longe de contribuir para a equalização das desigualdades sociais, e que os processos de descentralização promovidos por essas políticas educativas assentam-se numa visão de sociedade que afirma a existência de estruturas democraticamente consolidadas como uma estratégia de transferir encargos e decisões tomadas no nível central.

Duarte (2001), em trabalho publicado sobre esta temática, também chama a atenção para a sobreposição de mecanismos de recentralização sobre os mecanismos de descentralização das políticas educacionais do Brasil atual. Para ela, apesar da ampliação do espaço político dos municípios, determinada pela Constituição de 88 e pela legislação educacional, particularmente a LDB 96, esta situação se defronta, na segunda metade dos anos 90, com medidas de reenquadramento dos governos locais pelo poder central. Como exemplo, são citados a realização de exames únicos nacionais de verificação dos alunos e das escolas e o intenso programa de divulgação e implementação dos parâmetros curriculares nacionais, que contém uma proposta político-educativa de governo que se pretende nacional. Em consequência, os programas de incentivo ao uso dos parâmetros curriculares vêm acompanhados da transferência voluntária de recursos. Para ela, esta sistemática contrapõe-se com a elaboração de propostas pedagógicas diferenciadas, uma vez que ela associa o repasse de recursos à realização de programas federais. A partir de estudos sobre os programas nacionais e sua articulação com os estados e municípios, ela coloca que

> A reforma jurídico-política, empreendida após 1996 transfere claramente responsabilidades para o nível local de governo,

> mas é omissa quanto à autonomia e autoridade política das esferas subnacionais. Esta lacuna tem sido preenchida pela União por meio de intensa proposição de programas associados ao repasse de recursos mediante convênios. Esta sistemática tem possibilitado homogeneizar a gestão educativa e administrativa dos mais diferentes sistemas de ensino. (DUARTE, 2001, p. 12)

Pesquisando quatro municípios de Minas Gerais, a citada autora verificou a expressividade de recursos repassados mediante esses convênios como estratégia de indução para programas definidos centralmente. Com isso, a transferência de recursos, ao associar assistência técnica e financeira da União, promove a implementação de ações no âmbito local sem favorecer o crescimento da capacidade de decidir sobre as propostas oferecidas. Observa-se, pois, que o processo de descentralização proposto pelo governo central termina por promover uma centralização das decisões, o que constitui problema para a gestão da educação municipal.

Também Freitas (1998), desenvolvendo um estudo em um município em Mato Grosso do Sul, chega a conclusões semelhantes, ao analisar a gestão educacional que se engendra entre as esferas federal e municipal, tendo como eixo a proposição e a implementação das políticas do governo central. Com isso faz uma crítica à ação do governo federal voltada ao reordenamento da gestão da educação e seus reflexos na esfera local, onde se evidencia uma gestão marcada pela condensação de movimentos de adesão, resistência e negação a essa política. A autora questiona a eficácia dessas políticas para os propósitos anunciados, apontando a impropriedade da sua simplificação no trato da problemática da gestão.

Freitas, também identifica essa política de reordenamento da gestão como atrelada ao projeto nacional da reforma administrativa do Estado, que redefiniu a política social com os determinantes nacionais e internacionais mencionados neste artigo, e aponta três princípios que norteiam esse padrão de gestão: a focalização, a partir da seleção de

determinadas áreas e problemas para a seleção dos programas e projetos de intervenção; a flexibilização, com a adoção de mecanismos que rompem com a rigidez formal das estruturas do sistema de ensino e a mobilização, que parte do envolvimento ativo dos indivíduos e organizações e dos diversos segmentos sociais na implementação dessas políticas. A investigação da autora deu conta de que no município pesquisado, embora a instância municipal tenha dado relevância à modernização da gestão inspirada nas orientações do projeto federal, o conteúdo e a forma da reestruturação não foram absorvidos com o significado dado por essa política. No município, tal reordenamento adquiriu um caráter utilitarista e pragmático, privilegiando estratégias particularistas, clientelistas e populistas para fazer frente à escassez de recursos, com isto não se verificando avanços na descentralização, na democratização e modernização da gestão educacional. (FREITAS, 1998)

A partir da análise dos resultados desses estudos, podemos questionar as políticas que vêm sendo desenvolvidas pelo governo central quando propõe exercer o regime de colaboração com as unidades subnacionais e, particularmente, os municípios, na sua função de oferecer assistência técnica e financeira e desenvolver a coordenação das políticas educacionais de forma articulada com os demais entes federados. Na realidade, as propostas do modelo de gestão educacional propugnadas por essas políticas se limitam a aspectos técnicos, administrativos, de caráter burocrático, sem tocar em questões essenciais que revelam as contradições do modelo de sociedade e da realidade educacional brasileira em seus múltiplos condicionamentos.

As referências teóricas sobre estas questões analisadas pela literatura pertinente sobre as relações intergovernamentais, as políticas de descentralização e a gestão da educação municipal foram fundamentais para o desenvolvimento desta etapa da pesquisa, cujos resultados serão apresentados a seguir.

Análise dos resultados da pesquisa

É importante acrescentar que muitas das análises feitas pelos autores referenciados no item anterior encontram eco na interpretação dos dados coletados no trabalho de campo da pesquisa realizada. Tornam-se evidentes as dificuldades reinantes a partir das indefinições quanto à operacionalização do regime de colaboração entre os entes federados; são percebidas as lacunas deixadas pelo processo de descentralização das políticas públicas a partir do novo ordenamento jurídico estabelecido na legislação brasileira e nas últimas reformas do Estado brasileiro, por conta da falta de uma ação coordenadora que desenhe e faça executar um projeto político consistente para o país, com a participação das esferas de poder e dirigido para os diversos setores da nação, em particular, o setor educacional; ficam claros os efeitos perversos dos programas do governo central que empreende uma política de minimização de sua atuação na oferta dos serviços educacionais, propugnando uma descentralização assentada em um modelo de modernização gerencial que, na verdade, assume práticas desconcentradoras com fortes tendências à regulação e controle dos resultados.

À luz desse aporte teórico crítico, apresentam-se questões referentes aos sistemas de ensino municipal nos âmbitos de suas estruturas pedagógica, administrativa e financeira, elucidando as convergências identificadas nas conclusões dos estudos consultados com aquelas resultantes da análise dos dados empíricos coletados em cinco municípios do nordeste baiano.

Para a escolha dos cinco municípios foco desta análise, procedeu-se a um levantamento de indicadores socioeconômicos publicados pela Superintendência de Estudos Econômicos e Sociais da Bahia (SEI), primeiramente dos municípios da região Nordeste da Bahia, uma das mais pobres do Estado, segundo a divisão do seu território de acordo com as regiões econômicas utilizadas para o planejamento e gestão das ações do Governo. Em seguida, foram selecionados os municípios dessa região

que são pertencentes à Região Sisaleira, que guarda certa homogeneidade em termos de características econômicas e sociais entre os municípios do nordeste baiano. Nesta região, em termos de atividades econômicas ressaltam o cultivo e o beneficiamento do sisal, produção que atraiu até um determinado período histórico uma série de investimentos do setor produtivo e ocupava grande parte da mão de obra desses municípios. Este fator fazia com que fosse comum entre estes a presença de projetos econômicos e sociais, bem como a formação de cooperativas entre os produtores, de forma a apoiar as atividades produtivas dos agricultores. Nos tempos presentes esta atividade produtiva se encontra em fase de desativação pelo esgotamento das condições de desenvolvimento dessa produção.

A seleção dos municípios tomou por parâmetros os seguintes indicadores referentes ao ano de 2000: volume da população, grau de urbanização, taxa de analfabetismo e Índice de Desenvolvimento Humano (Municipal) (IDH – M). Em termos de população, a amostra deveria conter um município dentre os mais populosos e quatro municípios entre 19 mil a 30 mil habitantes, evitando-se os municípios com população abaixo desse limite inferior, de forma a cobrir as variáveis consideradas no estudo. Em termos de urbanização e índice de IDH – M, foram selecionados os municípios com indicadores mais próximos da média do grupo. E, em termos de analfabetismo, aqueles com taxas mais altas de acordo com esta variável.

As categorias eleitas para a sistematização dos dados coletados nos municípios investigados foram: Institucionalização do sistema de ensino; Planejamento e gestão do sistema de ensino e das unidades escolares; Gestão financeira da educação e Políticas de valorização do magistério. Os cinco municípios analisados apresentam peculiaridades em relação as suas formas de estruturar o sistema de ensino e conduzir os processos relativos à gestão. No entanto, alguns elementos comuns foram detectados, cuja análise contribui para uma discussão sobre os

encaminhamentos políticos resultantes das reformas educativas recentes implantadas na realidade desses municípios baianos. Nesse sentido, passaremos a analisar os mais pertinentes ao objetivo desta exposição.

A institucionalização dos sistemas de Ensino

Os municípios investigados atendem aos requisitos formais de criação, organização e funcionamento do sistema de ensino. Basicamente, todos têm os seus sistemas de ensino criados por lei, estabelecendo os principais elementos para a sua autonomia em matéria de educação, com exceção de apenas um deles. Por seu turno, as leis que instituíram esses sistemas são coerentes com as incumbências que foram estabelecidas na legislação federal para esta instância de governo. Com isso: estabelecem os objetivos da educação municipal, os princípios e critérios da gestão democrática e da organização pedagógica das escolas; delineiam os níveis de oferta do ensino para a sua rede escolar, conforme o que estabelecem os textos legais; fixam os dispositivos que devem regular o regime de colaboração entre os entes federados; organizam administrativamente o sistema, destacando a sua composição e realçando as atribuições da Secretaria Municipal da Educação, do Conselho Municipal da Educação, dos estabelecimentos de ensino e dos docentes; estipulam as fontes e formas de aplicação dos recursos para a educação; regulamentam a administração dos seus recursos humanos, com destaque com relação ao magistério público, dentre outras determinações.

No entanto, há uma distância entre a institucionalização estabelecida pelos documentos legais e normativos dos municípios e a sua funcionalidade, ou seja, entre o que está escrito em suas leis e normas e o real funcionamento do seu sistema de ensino. Apesar de formalmente assumir as incumbências em termos educacionais a eles atribuídas pelas políticas nacionais e de conformidade com as aspirações dos vários setores sociais que lutam pela valorização das instâncias locais na determinação

das suas políticas, os municípios têm dificuldades de exercê-las de forma satisfatória pela insuficiência de recursos financeiros, humanos e de infraestruturais e pela interferência perversa da política centralizadora da instância federal.

Neste sentido, as questões identificadas através desta pesquisa colaboram com as indicações de autores como Santos e Ribeiro (2004), Araújo (2006) e Faria (2006) quando analisam os impactos negativos para os governos locais das indefinições do regime de colaboração instituído no federalismo brasileiro, das formas de repartição fiscal e tributária dos recursos entre os entes federados, com metodologia homogeneizadora para os municípios sem considerar as suas condições em termos de disponibilidade de recursos e de suas demandas específicas e do processo descentralizante derivado das políticas públicas em vigência no país que não pressupõe uma ação coordenadora por parte do governo central nessas políticas. Os resultados, também, estão sintonizados com as análises feitas na literatura que reconhecem um movimento de recentralização, controle e regulação que se contrapõem com a almejada autonomia das instâncias locais e até com o conteúdo dos discursos oficiais do governo central em relação às políticas anunciadas de descentralização e autonomia das instâncias municipais, conforme assinalam Freitas (1998), Duarte (2001) e Azevedo (2002).

Confirma-se assim a advertência feita por Mendonça (2000), ao denunciar o caráter generalista das legislações e documentos concernentes aos sistemas de ensino com referência ao regime colaborativo e de incentivo à autonomia, identificando ausência de ações para o aprimoramento das estruturas necessárias para que as instâncias subnacionais sejam capazes de implantar suas propostas. Todavia, observa-se um grande empenho na manutenção do controle financeiro e dos objetivos mais amplos do sistema educacional, sem o devido investimento de recursos humanos e materiais para o desenvolvimento das propostas construídas no âmbito municipal e estadual.

O planejamento e a gestão dos sistemas de ensino e das escolas

Entre os requisitos para a gestão educacional de qualidade, o planejamento se destaca por possibilitar uma antecipação das atividades das secretarias municipais e unidades de ensino, ajustando os meios necessários para que o processo ensino-aprendizagem aconteça da forma mais adequada possível. Para tanto, faz-se necessário propor uma articulação entre os diversos fatores que interferem nesse processo, tais como: formação e remuneração profissional, infraestrutura, recursos didáticos e materiais, alocação de recursos financeiros e mecanismos de controle da execução dessas atividades.

Libâneo (2004, p. 149) ressalta a importância do planejamento ao expor que

> O processo e o exercício de planejar referem-se a uma antecipação da prática, de modo a prever e programar as ações e os resultados desejados, constituindo-se uma atividade necessária à tomada de decisões. As instituições e organizações sociais precisam formular objetivos, ter um plano de ação, meios de sua execução e critérios de avaliação da qualidade do trabalho que realizam. Sem planejamento, a gestão corre ao sabor das circunstâncias, as ações são improvisadas, os resultados não são avaliados.

As políticas educacionais na atualidade não desconsideram o valor do planejamento, todavia, identifica-se uma tendência à exaltação do aspecto burocrático das formas de planejar em detrimento a um estímulo ao desenvolvimento dessa prática na perspectiva de uma gestão participativa, que retrate as demandas locais e propicie a emergência de ações concatenadas com as especificidades das comunidades. Além disso, observa-se o esforço do governo central em "[...] imprimir maior racionalidade à gestão da educação pública, buscando cumprir seus objetivos, equacionar seus problemas e otimizar seus recursos, adotando

em muitos casos o planejamento por objetivos e metas". (OLIVEIRA, 2004a, p. 101)

É importante assinalar que, a partir de demandas diversas, as Secretarias de Educação analisadas nesta pesquisa veem-se na contingência de elaborar dois instrumentos de planejamento no nível sistêmico: o Plano Municipal de Educação (PME), um requisito essencial para a gestão da educação no município, recomendado pela lei que aprovou o Plano Nacional de Educação (PNE), como forma de articulação das políticas educacionais do município às políticas da União e dos seus respectivos Estados e o Planejamento Estratégico da Secretaria (PES), de menor abrangência e diferente em metodologia e temporalidade, recomendado e orientado pelo programa Fundescola, como instrumento de gestão do sistema.

Na lógica de um Estado orientado por ideias gerenciais, a ênfase em programas e projetos com objetivos, metas e prazos definidos torna-se imprescindível para possíveis regulações e controle das ações. Todavia,

> [...] não se conhece nenhum país que tenha transformado radicalmente seu sistema de educação pública sem um esforço continuado e persistente de elevados investimentos. E isto, seguramente, não será obtido através de projetos que têm data para começar e para terminar. (GARCIA, 2004, p. 122)

A gestão dos sistemas sente dificuldades na execução e acompanhamento de uma multiplicidade de programas e projetos, muitos deles induzidos pelo poder central, que se apresentam de forma desordenada, sem que haja uma ação coordenadora por parte do MEC em termos de uma política pública consistente e articulada com os objetivos e as finalidades claras das ações programadas. Desta forma, é visível a dependência dos municípios em relação aos objetivos e campos de atuação fixados ou programados em outros níveis, principalmente da esfera federal. Acrescenta-se que os requisitos impostos para as adesões e convênios firmados com os órgãos, especificamente com o MEC para o financiamento de muitas ações

requerem uma excessiva burocracia e controle que terminam inviabilizando a execução das mesmas. Outros estudos realizados em outros contextos tem demonstrado esta situação. Com isso, intensificam-se procedimentos que demonstram

> [...] o aumento da centralização do planejamento e do controle e a descentralização da execução. Por um lado, as funções regulatórias e normativas do governo federal se expressam na sua atuação como planejador, regulador e coordenador das políticas educacionais. Por outro lado, reforça-se a ação distributiva do Estado, que se concretiza na transferência dos encargos de execução dos serviços educacionais para os estados e municípios. (NOMA; LARA, 2007, p. 9)

Soma-se a isso o alto grau de incerteza quanto às possibilidades da continuidade dos convênios firmados. Muitos projetos são implantados e desativados sem que os municípios contem com as condições mínimas para a sua continuidade e manutenção, o que gera desperdícios de recursos e frustrações entre os técnicos, professores e alunos.

Constatam-se, por outro lado, os resultados limitados dos convênios que os municípios estabelecem com o governo do Estado, no intuito de implementar a municipalização do ensino, sobretudo com relação à transferência de escolas, alunos e professores das séries iniciais do Ensino Fundamental. Os municípios se defrontam com dificuldades de execução desses convênios, com problemas gerados com tais transferências, sem a participação da comunidade escolar nessas decisões e pelos efeitos negativos para o município com relação aos custos que decorrem das negociações com o Estado federado, cujos representantes terminam conseguindo, com esse processo, vantagens financeiras para esta instância governamental. Nessa direção, Sudbrack (2007, p. 5) comenta os efeitos da municipalização efetivada segundo este prisma de análise e informa:

> [...] cabe apontar que a via da municipalização revelou-se capaz de operar muito mais um efeito desagregador sobre as

> redes municipais do que a efetiva democratização do ensino. Ocasionou efeitos diferenciados entre regiões, acarretando, à exceção de algumas capitais ou regiões, uma falsa solução. [...] O grande desafio parece remeter para a construção de um sistema educacional no qual o regime de colaboração entre as esferas do governo, concretize uma escola de qualidade para todos. Este entendimento, tão necessário, revela-se complexo na implementação, haja vista "a débil tradição federativa do país.

Com referência ao planejamento escolar na região estudada registra-se a concomitância de dois modelos de planos da escola: o projeto político-pedagógico (PPP) e o Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), com orientações diferentes, demandados como propostas em termos de filosofia e temporalidade diversas que confundem a comunidade escolar para a sua elaboração e operacionalidade. Neste sentido, os trabalhos de assessoramento das equipes centrais das Secretarias enfrentam muitos obstáculos para orientar diretores, professores e a comunidade escolar na elaboração de ambos os instrumentos de planejamento. As orientações neste sentido se apresentam confusas nas unidades escolares. Pode-se, por outro lado, perceber as disfunções dessa concomitância de modelos de planejamento da escola, além dos desperdícios de esforços que os membros da comunidade escolar dispensam para tais atividades. O que se observou nas visitas às escolas foi que tais instrumentos de planejamento escolar acabam não tendo funcionalidade e são vistos como uma tarefa a mais que deve ser cumprida por definição dos órgãos centrais do sistema de ensino ou por uma exigência no estabelecimento de contratos, convênios e/ou adesões.

Outro ponto observado se refere à forma como o PDE é considerado para os que operacionalizam as ações no nível do sistema e no contexto escolar: um requisito apenas para captar recursos para a manutenção das escolas. Nesses termos, constata-se que podemos confirmar o que dizem Oliveira e Fonseca (2003, p. 313) quando revelam que "[...] a base teórico-metodológica

do PDE provém da visão sistêmica, segundo a qual os objetivos são orientados racionalmente para *resultados ou produtos"*. (grifo nosso)

Ao seguir a mesma linha de raciocínio, Oliveira, Fonseca e Toschi (2005, p. 142) assim concebem este instrumento de planejamento da escola:

> [...] o PDE expressa uma modalidade de reforma voltada para a estrutura do sistema educativo tendo, como alvo principal, a racionalização de gastos e a eficiência operacional, sendo a questão pedagógica tratada secundariamente, como decorrência automática dos procedimentos que afetam o funcionamento escolar.

As informações coletadas nos municípios apontam, por outra parte, para as dificuldades que os representantes das Secretarias sentem para que seja incrementada a participação do corpo docente e da comunidade escolar no planejamento e gestão da escola. Foram comuns entre os entrevistados os depoimentos que acentuam a falta de motivação e de compromisso dos membros da comunidade escolar nas tomadas de decisão e na cooperação para o melhor funcionamento da escola.

Em termos de assistência às escolas, problemas específicos foram registrados também com relação ao apoio que as Secretarias devem oferecer às escolas da zona rural, no que diz respeito a sua manutenção, à metodologia da ação pedagógica, ao fornecimento do transporte escolar para alunos e professores e aos trabalhos de adaptação dos alunos que concluem a 4ª série do ensino fundamental e passam a frequentar as escolas urbanas da 5ª à 8º série. Em termos pedagógicos, falta uma definição filosófico-política dos sistemas de ensino no sentido da orientação metodológica a ser seguida em sua rede escolar quanto ao ensino nestas escolas, uma vez que elas se dividem entre o projeto Escola Ativa, vinculado ao Fundescola e o projeto CAT, orientado por uma ONG regional. Neste sentido, percebe-se que os dirigentes dos sistemas normalmente aderem aos projetos propostos pelos órgãos (MEC, Secretaria da Educação do Estado, ONG) para aproveitar as

oportunidades de financiamento ou assistência técnica, os quais de forma distinta desenvolvem uma metodologia específica para as escolas do campo.

Observa-se, por outro lado, tanto no nível do sistema de ensino como no nível das escolas, os entraves para a efetivação de uma gestão democrática, conforme preceituam as políticas anunciadas. A gestão democrática, questão amplamente abordada na maioria dos documentos que sistematizam as condições para o funcionamento dos sistemas de ensino, se apresenta como um grande desafio para a realidade municipal. Sobre este aspecto, observam-se as limitações dos municípios para materializar os atributos legais. Alguns fatores são evidenciados nos dados coletados, entre eles os mais notórios são: limites no conhecimento técnico, por parte dos gestores e de suas equipes, sobre os fundamentos e o funcionamento de órgãos instituídos em lei para operar as funções concernentes à gestão democrática; as divergências político-partidárias, que se intensificam na seara municipal e criam forças concorrentes na própria esfera educacional; o centralismo das decisões que determinam os rumos da educação; a percepção da gestão democrática muito mais como uma exigência burocrática do que uma necessidade de envolvimento e participação da população para a garantia dos seus direitos.

Para os fins da discussão estabelecida, entende-se a gestão democrática na perspectiva adotada por Mendonça (2000, p. 96) ao defini-la como

> [...] um conjunto de procedimentos que inclui todas as fases do processo de administração, desde a concepção de diretrizes de política educacional, passando pelo planejamento e definição de programas, projetos e metas educacionais, até as suas respectivas implementações e procedimentos avaliativos.

Nesse amplo entendimento se adequa o processo de seleção e formação do quadro de gestores municipais. Nas realidades investigadas observa-se a debilidade das equipes para o empreendimento desse conjunto de procedimentos. Com referência ao aspecto de formação dos gestores educacionais e equipes técnicas, para operar uma gestão

democrática faz-se necessário situar o momento histórico articulado com as novas demandas para organização e funcionamento do sistema educacional cujas ações se tornaram mais complexas nas últimas décadas em decorrência das novas solicitações para o perfil social de alunos e profissionais para atuar em contexto de exigência para o desenvolvimento de ações na perspectiva da flexibilidade, autonomia e participação. (BRUNO, 1997)

Discutir a gestão da educação nesse novo contexto pressupõe relacioná-la às teorias da administração em voga no Estado brasileiro, e por se tratar de um processo ainda recente na realidade educacional do país a gestão democrática ainda guarda reservas e contradições que se acirram em realidades em que além das carências materiais são associados à recente experiência com os mecanismos que favoreçam práticas democráticas. Portanto, a estreita relação entre as políticas educacionais e a política social da organização capitalista moderna não pode ser menosprezada. (HORA, 2007, p. 47)

No pensamento de Mendonça (2000), a necessidade de estabelecer uma gestão democrática acompanha de certo modo o movimento de redemocratização do país, ao tempo em que os movimentos organizados se empenharam em promover

> [...] uma crítica ao excessivo grau de centralismo administrativo, à rigidez hierárquica de papéis nos sistema de ensino, ao superdimencionamento de estruturas centrais e intermediárias, com o conseqüente enfraquecimento da autonomia da escola como unidade de ponta do sistema, a separação entre planejamento e execução das atividades educacionais e a exclusão dos agentes educacionais dos processos decisórios. (MENDONÇA, 2000, p. 92)

Os anos 90 são considerados o marco na redefinição das funções do Estado brasileiro e na adoção de medidas gerencialistas adotadas como estratégias de superação das questões anteriormente apontadas por Mendonça e que estimulavam a descentralização das funções administrativas, com o constante apelo à participação da sociedade civil nos

processos educacionais e o estímulo à proposição de alternativas para a construção da autonomia dos sistemas estaduais e municipais de ensino e suas respectivas unidades escolares. Tais pressupostos, por conseguinte, tornaram-se fundamentos ideológicos para o delineamento das reformas educacionais empreendidas no período.

Romão (2000, p. 190) ao abordar a estrutura político-administrativa do Estado brasileiro afirma que com a Constituição de 1988,

> [...] estados e municípios são reconhecidos como entidades relativamente autônomas, não se constituindo apenas como meras circunscrições administrativas da União. São investidos de uma personalidade jurídica e moral, na medida em que são titulares de direitos e deveres, possuem órgãos distintos dos da União. [...] Não possuem, entretanto, a liberdade total, nem são soberanos, pois estão submetidos ao aparato legal das normas da União.

Como resultado dessa nova organização do Estado, os municípios, que até então eram orientados pelas diretrizes do sistema de ensino estadual, foram estimulados a criar seus próprios sistemas de ensino. Com isso, as demandas de uma sociedade em mudança foram somadas ao aumento de funções burocráticas decorrente desse desmembramento administrativo e pedagógico que foram submetidos os municípios. Dessa forma, é válido salientar o que afirma Duarte (2005, p. 822) sobre esta questão.

> Na década de 90, após a aprovação da Constituição Federal de 1988, a organização da educação básica no Brasil (antigo ensino de 1º e 2º graus e mais creche e pré-escolas) passou de 26 grandes sistemas estaduais autônomos, articulados a partir da regulamentação estabelecida na Lei de Diretrizes e Bases n. 4.024/1961 e na Lei n. 5692/1971 para a possibilidade de existência de mais de cinco mil sistemas municipais além dos estaduais.

Esta situação gerou um impacto direto na gestão municipal. O processo de descentralização amparou-se no desenvolvimento de um pacto federativo

estabelecido entre as três instâncias nacionais (União, Estados e Municípios), conforme já foi analisado em item anterior deste texto, o qual pressupõe um regime de colaboração para a garantia da educação em todos os seus níveis e modalidades. Todavia, constatam-se nesta análise, para a realidade desses cinco municípios, as indefinições e dificuldades de operacionalização do regime de colaboração entre os municípios, Estado e União, estabelecido desde a Constituição Federal de 1988 até a Emenda Constitucional nº. 14 de 1996 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, dentro do novo desenho do pacto federativo consagrado naquele diploma legal. O que se observou nos municípios investigados foi uma situação em que os governos locais sofrem com as lacunas deixadas pelo processo de descentralização empreendido pelas políticas do governo central. Tais lacunas aparecem na medida em que esses governos não contam com as garantias da cooperação anunciada nos textos legislativos e na proporção em que se sentem responsabilizados pelo aumento de novas atribuições resultantes das recentes reformas no setor.

Com isso, observa-se um acúmulo de encargos repassados por essas políticas para os municípios, no sentido de fazer frente às novas expectativas, acentuado pela pouca disponibilidade de recursos financeiros e condições infraestruturais e técnicas desses entes federados. Esta situação é evidenciada nas dificuldades sentidas pelas equipes locais em termos de ajustar o planejamento à execução das ações neste campo.

A gestão financeira dos sistemas de ensino

Um ponto problemático para a gestão dos sistemas de ensino reside na falta de controle sobre a arrecadação e a aplicação dos recursos financeiros da educação municipal por parte dos gestores das Secretarias de Educação. Este controle é feito basicamente por um dos órgãos centrais das prefeituras, mais especificamente, a Secretaria de Finanças ou o Setor de Contabilidade. Mesmo com o cuidado quanto ao atendimento dos dispositivos legais na

aplicação dos recursos por parte do setor financeiro, em geral, conforme informações colhidas, a gestão e a execução financeira dos projetos e ações da educação nos municípios são feitas de forma centralizada, sem a participação direta do titular da Secretaria da Educação, mesmo que isso tenha sido designado por lei. Esta disfunção político-administrativa corresponde a uma das grandes dificuldades da gestão dos sistemas de ensino analisados.

Daí advém um dos entraves para o exercício da autonomia financeira dos sistemas municipais de ensino, vez que o setor financeiro da prefeitura, que deveria funcionar como um suporte técnico para a devida utilização dos recursos destinados à educação ocupa uma importante posição no emprego desses recursos e nas prestações de contas.

Por outro lado, constatou-se uma complicada burocracia atrelada aos recursos destinados aos municípios através de convênios com as instâncias federal e estadual, que por vezes extrapola os limites do conhecimento técnico das equipes das secretarias municipais da educação, e exige um acompanhamento intensivo e direto na execução física e financeira das ações e projetos. Os recursos são repassados através de vários programas e rubricas, em contas bancárias diversas, necessitando um controle diário dos saldos e aplicações por parte da contabilidade. De igual modo as prestações de contas são complexas e centralizadas no órgão financeiro das prefeituras. Acrescenta-se que em quase todos os municípios visitados, o titular da Secretaria não tem o domínio total da execução financeira, nem das informações essenciais sobre os repasses de todos os recursos vinculados à educação no município.

As políticas de valorização do magistério nos sistemas de ensino investigados

Verificou-se em todos os municípios estudados que os planos de carreira e remuneração do magistério estavam em reformulação devido a

mudanças na política de valorização do magistério empreendida no nível nacional, no bojo de um conjunto de reformas em andamento implementadas no início do segundo mandato do governo Lula. Ao tempo da coleta dos dados, no Congresso Nacional estava em tramitação o projeto de emenda constitucional para a criação do Fundeb, em substituição do Fundef. Também nesse período foi lançado pelo Ministério da Educação o Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), dentro do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal, com um conjunto de ações para a área da educação, com destaque para a Educação Básica. Os sistemas de ensino neste período viviam um momento de expectativa em relação ao futuro do financiamento da educação municipal como no que se refere às políticas de remuneração dos professores e demais componentes do magistério. Mesmo levando em conta essas expectativas, foram observadas algumas situações que denotavam que medidas já estabelecidas tanto na legislação federal, como na legislação dos municípios há algum tempo na direção de valorizar o profissional da educação não tinham sido ainda efetivadas.

Em uma análise sobre a situação do magistério na atualidade, Dalila Oliveira (2004b) adverte que as condições de trabalho do professor envolvem arrocho salarial, a inadequação ou mesmo ausência, em alguns casos, de planos de cargos e salários, a perda de garantias trabalhistas e previdenciárias, oriunda dos processos de reforma do Aparelho de Estado, que têm tornado cada vez mais agudo o quadro de instabilidade e precariedade do emprego no magistério público.

Algumas evidências em torno dessa problemática chamaram a atenção dos pesquisadores no campo empírico investigado, como a seguir. A determinação legal de que o ingresso no magistério público só deve ser feito através de concurso público de provas e títulos não é obedecida nesses municípios. São comuns as contratações temporárias, inclusive, só incidindo os contratos no período letivo. Em outra perspectiva, com relação aos profissionais efetivos, há uma dificuldade dos sistemas de ensino em

estabelecer critérios para a concessão da progressão funcional na carreira. Esta dificuldade está vinculada à insuficiência de recursos das prefeituras para o pagamento dos salários corrigidos; por outro lado, não tem sido seguida a recomendação da política nacional de concentrar os contratos dos docentes em regimes de 40 horas semanais. Normalmente, os contratos se referem à jornada de 20 horas.

Com essas medidas, a gestão municipal compromete a valorização do professor e a construção de uma identidade profissional. Sobre este aspecto, Veiga (1998 apud PAPI, 2005, p. 31) assinala:

> O que se espera e se deseja é que a profissionalização do magistério seja um movimento de conjugação de esforços, no sentido de construir uma identidade profissional unitária, alicerçada na articulação entre formação inicial e continuada e exercício profissional regulado por um estatuto social e econômico, tendo como fundamento a relação entre: teoria e prática, ensino e pesquisa, conteúdo específico e conteúdo pedagógico, de modo a atender a natureza e especificidade do trabalho pedagógico.

Somado a isto, o que se observa é que não há uma uniformização nas medidas em torno do estabelecimento de carga horária para planejamento e estudos dos professores. Nos municípios pesquisados também existem dificuldades de contratação de professores graduados, principalmente, em determinadas áreas das Ciências Exatas e Naturais; dificuldades de atendimento às reivindicações profissionais, principalmente pelas dificuldades financeiras das prefeituras. De uma maneira geral, os municípios se ressentem de recursos para capacitação e treinamento dos profissionais da educação.

Com referência à situação dos professores, a precarização da função através do estabelecimento dos contratos temporários de prestação de serviços parece ter se constituído estratégia política na maioria dos municípios. Esses contratos são estabelecidos no prazo de duração das aulas, ausentando o município das responsabilidades com as férias e o 13º

salário, sem contar com as outras gratificações atreladas à qualificação profissional. A base para o valor pago às pessoas que são contratadas é o salário mínimo para 20 horas semanais. Esses contratos são em geral concedidos por determinação dos dirigentes políticos dos municípios, frequentemente utilizados como forma de atendimento a acordos políticos, sendo que a qualificação desses profissionais nem sempre é um elemento observado. Além disso, os contratos temporários funcionam como instrumentos que dificultam a realização de concursos públicos para preenchimento de vagas para o quadro efetivo do município. São impasses que vão diretamente refletir na qualidade do trabalho do professor e, consequentemente, no rendimento dos alunos.

Considerações finais

Estas são algumas questões detectadas e analisadas no conjunto dos municípios pesquisados que conduzem a considerar as sérias dificuldades enfrentadas pelos seus sistemas de ensino, diante da carência de condições para atender às demandas da população e das novas incumbências reservadas a essa instância governamental pelas novas políticas educacionais. Por outro lado, embora os municípios pesquisados tenham organizado em termos institucionais os seus sistemas de ensino e cumprem os requisitos formais estabelecidos pela legislação que podem levar a avanços democráticos em termos de autonomia e gestão democrática, não se percebe, na realidade, o alcance desses avanços. Os dados da pesquisa mostram que a descentralização do ensino pela municipalização não constituiu em um instrumento eficiente de democratização da educação na região estudada.

Em todos os municípios detectou-se uma grande quantidade de programas, projetos e ações oriundos das esferas federal, estadual e do terceiro setor. Essas proposições, por vezes mantêm determinadas consonâncias entre si em termos de objetivos, mas são tratadas de forma distinta, sendo disponibilizados para cada uma delas recursos materiais e

humanos para a sua efetivação. Esse elevado número de propostas faz com que a gestão desprenda tempo e energia com questões burocráticas, dificultando a reflexão e a atuação mais efetiva nos problemas apresentados pela realidade imediata. Além disso, o corpo técnico disponível nas secretarias é insuficiente em termos numéricos, o que resulta em uma sobrecarga de funções e atividades a serem desempenhadas. Desse modo, conclui-se que os municípios não possuem as condições mínimas para atender aos requisitos impostos pelos órgãos, principalmente por parte do MEC, de onde provém a maioria dos projetos, com sistemáticas impostas, principalmente em termos de recursos materiais, disponibilidade de tempo dos coordenadores, supervisores e técnicos, sempre envolvidos em múltiplas tarefas emergentes.

A partir da análise dos resultados desses estudos, podemos questionar as políticas que vêm sendo desenvolvidas pelo governo central quando propõe exercer o regime de colaboração com as unidades subnacionais e, particularmente, os municípios, na sua função de oferecer assistência técnica e financeira e desenvolver a coordenação das políticas educacionais de forma articulada com os demais entes federados. Na realidade, as propostas do modelo de gestão educacional propugnadas por essas políticas se limitam a aspectos técnicos, administrativos, de caráter burocrático, sem tocar em questões essenciais que revelam as contradições do modelo de sociedade e da realidade educacional brasileira em seus múltiplos condicionamentos.

Ficam evidenciados os efeitos perversos da política assumida pelo governo central do país, que instalou um processo de revisão do papel do Estado brasileiro no seu nível, minimizando a sua atuação na oferta de um serviço básico (a educação), inspirado no modelo de administração racional e "modernizadora" que busca a redução dos custos e o controle dos resultados. Tornam-se evidentes a partir dos achados da pesquisa as dificuldades que os municípios estudados enfrentam para a elaboração das políticas e para a gestão e execução das ações educativas no seu âmbito.

Frente a esta problemática, a administração pública municipal no sistema político vigente torna-se um grande desafio para os gestores e aponta caminhos incertos para os seus beneficiários, vez que as mudanças políticas orientam para direções nem sempre condizentes com os objetivos propugnados, colaborando para que muitas ações sejam descontínuas e fragmentadas, dificultando o alcance de uma educação verdadeiramente de qualidade e para todos.

Referências

ANUNCIAÇÃO, Marcos Paulo Pereira da. A articulação do sistema educacional do município com o estado: regime de colaboração. In: ARAÚJO, Bohumila; FREITAS, Kátia Siqueira (Coord.). *Educação a distância no contexto brasileiro*: experiências em formação inicial e formação continuada. Salvador: ISP/UFBA, 2007.

ARAÚJO, Gilda Cardoso de. Federalismo e direito à educação no Brasil: entre a autonomia e a igualdade de oportunidades. In: REUNIÃO ANUAL da ANPEd, 26., 2006, Poços de Caldas, MG. *Anais...* Poços de Caldas: ANPEd, 2006. <Disponível em <http://www.anped.org.br/reunioes/26/inicio.htm>. Acesso em: 28 ago. 2007.

AZEVEDO, Janete Maria Lins de. Implicações da nova lógica de ação do estado para a educação municipal. *Educação & Sociedade*: Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP, v. 23, n. 80, p. 49-71, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil 1988*. Salvador: Empresa Gráfica da Bahia, 1988.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. In: MARCOS legais. Brasília: MEC, Fundescola, 1999a.

BRASIL. Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. In: MARCOS legais. Brasília: MEC, Fundescola, 1999b.

BRUNO, Lúcia. Poder e administração no capitalismo contemporâneo. In: OLIVEIRA, Dalila Andrade (Org.). *Gestão democrática da educação*: desafios contemporâneos. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

DUARTE, Marisa Ribeiro Teixeira. Regulação sistêmica e política de financiamento da educação básica. *Educação & Sociedade:* Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP, v. 26, n. 92, p. 821-839, especial, out. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 13 ago. 2007.

_______. Relações intergovernamentais e regime de colaboração: o atendimento público na educação escolar básica. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPEd, 24., 2001, Caxambu, MG. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPEd, 2001. 1 CD-ROM. 16 f. Trabalho apresentado no GT Estado e Política Educacional no Brasil.

FARIA, Lia. A questão local: um debate para a educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Porto Alegre, v. 22, n. 1, p. 67-84, jan./jun. 2006.

FREITAS, Dirce Ney de. A gestão educacional na interseção das políticas federal e municipal. *Revista da Faculdade de Educação*, São Paulo, v. 24, n. 2, p. 29-50, jul./dez. 1998.

GARCIA, Walter E. Tecnocratas, educadores e os dilemas da gestão. In: FERREIRA, Naura Syria; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. (Org.). *Gestão da educação: impasses, perspectivas e compromissos*. São Paulo: Cortez, 2004. p. 113-128.

HORA, Dinair Leal da. *Gestão educacional democrática*. Campinas, SP: Alínea, 2007. (Educação em debate).

LIBÂNEO, José Carlos. *Organização e gestão da escola*: teoria e prática. 5 ed. revista e ampliada. Goiânia: Alternativa, 2004.

MENDONÇA, Erasto Fortes. *A regra e o jogo*: democracia e patrimonialismo na educação brasileira. Campinas, SP: FE/ UNICAMP, 2000.

MOVIMENTO DE ORGANIZAÇÃO COMUNITÁRIA (MOC). *Região do Sisal*. Disponível em: <www.moc.org.br>. Acesso em: 07 maio 2006.

NOMA, Amélia Kimiko; LARA, Ângela Mara de Barros. Modelo de gestão educacional no Brasil nos anos 1990. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPAE, 30., 2007, Porto Alegre. *Anais eletrônicos...* Porto Alegre, RS: ANPAE, 2007.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A gestão democrática da educação no contexto da reforma do estado. In: FERREIRA, Naura Syria; AGUIAR, Márcia Ângela da Silva. (Org.). *Gestão da educação:* impasses, perspectivas e compromissos. São Paulo: Cortez, 2004a. p. 91-112.

_______. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. *Educação & Sociedade:* Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP, v. 25, n.

89, p. 1127-1144, set/dez. 2004b. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 16 maio 2007.

OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília. O plano de desenvolvimento da escola (PDE): modernização, diretividade e controle da gestão e do trabalho escolar. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 26., 2003, Poços de Caldas, MG. *Anais Eletrônicos*... Poços de Caldas, MG: ANPEd, 2003. Disponível em: <http://www.anped.org.br/reunioes/26/trabalhos/05tmarfo.pdf>. Acesso em: 8 mar. 2008.

OLIVEIRA, João Ferreira de; FONSECA, Marília; TOSCHI, Mirza Seabra. O programa Fundescola: concepções, objetivos, componentes e abrangência - A perspectiva de melhoria da gestão do sistema e das escolas públicas. *Educação & Sociedade:* Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP, v. 26, n. 90, p. 127-147, jan./abr. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br> Acesso em: 14 maio 2007.

PAPI, Silmara de Oliveira Gomes. *Professores:* formação e profissionalização. Araraquara, SP: Junqueira & Marin, 2005.

ROMÃO, José Eustáquio. *Dialética da diferença*: o projeto da escola cidadã frente ao projeto pedagógico neoliberal. São Paulo: Cortez, 2000.

SANTOS, Reginaldo Souza; RIBEIRO, Elizabeth Matos. As impossibilidades do projeto descentralizante do Brasil. In: SUPERINTENDÊNCIA DE ESTUDOS ECONÔMICOS E SOCIAIS DA BAHIA. *Desigualdades regionais.* Salvador, 2004.

SUDBRACK, Edite Maria. Descentralização e autonomia da gestão, ou regulação camuflada das políticas educacionais. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPAE, 30., 2007, Porto Alegre, RS. *Anais eletrônicos.* Porto Alegre, RS: ANPAE, 2007.

O Processo de Municipalização do Ensino Fundamental como Via de Descentralização: um estudo de caso

Jacqueline Nunes Araújo[1]

[1] Professora da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia (UESB), Mestre em Educação pela UNICAMP.
E-mail: jacquenunes@yahoo.com.br

O tema da municipalização se faz presente desde a época imperial, nas discussões políticas e nos atos legais que vieram ao longo da história, culminando na criação dos sistemas públicos de ensino no Brasil, na esfera municipal, com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Esta instituiu os municípios como entes da Federação, portanto, como entes jurídicos com responsabilidades próprias e com liberdade para a criação dos sistemas municipais de ensino.

É importante ressaltar que o crescimento da importância dos municípios na oferta da educação no país verificou-se, segundo Sari (2001, p. 63), "[...] a partir do processo de significativa ampliação da taxa de escolarização da população brasileira entre 7 e 14 anos, que cresceu de 36%, em 1950, para 67%, em 1970, e atingiu 96%, em 1999". Atribuiu-se a esse crescimento a industrialização, o processo de urbanização acelerado e a pressão dos setores populares por acesso aos serviços básicos, entre os quais a educação.

A legislação estabelece a autonomia do município para criar o seu sistema de ensino e a Lei de Diretrizes e Bases (LDB), nº 9.394/96 divide as atribuições dos entes federativos quanto à educação de forma inequívoca – os Municípios são responsáveis pela educação infantil e pelo ensino fundamental, os Estados pelo ensino fundamental e ensino médio e a União pela educação superior. Portanto, não havia impedimento legal para que os Estados continuassem atuando no ensino fundamental, pois constitucionalmente ele é corresponsável.

A Constituição do Estado da Bahia, promulgada em 05 de outubro de 1989, dispõe no art. 246 "É dever do Estado e dos Municípios a oferta de vagas para atender à demanda do ensino fundamental e sua manutenção". Nessa lei, reafirmou a necessidade do regime de colaboração entre os entes federados.

No decorrer dos anos de 1990, quando as políticas educacionais no Brasil assumiram novo enfoque, centrado na priorização do ensino fundamental e na indução da sua municipalização, no município de Itapetinga

- Bahia, ocorreu um movimento municipalizante local que foi impulsionado pelo Fundo de Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (Fundef), à medida que estabeleceu um sistema redistributivo dos recursos, financiando a instância municipal (ou estadual), conforme o número de alunos matriculados no ensino fundamental, atraindo a vontade dos gestores para a municipalização.

Nesse município, no ano de 2001, municipalizaram quatro escolas do ensino fundamental, revelando-se dispendioso para a rede municipal, segundo as informações dos seus dirigentes, visto que ampliou o atendimento com mais escolas e uma demanda de 265 alunos da educação infantil, etapa essa não coberta pelos recursos do Fundef.

A proposta de implementação da municipalização no Estado da Bahia tinha como objetivo:

> Articular a celebração dos convênios de Municipalização do Ensino Fundamental com as Prefeituras do Estado da Bahia seguindo os critérios e condições estabelecidas de forma progressiva e responsável, visando à elevação da qualidade do ensino. (BAHIA, 2001, p. 1)

Na referida Proposta de Municipalização foram elencados alguns princípios:

- Progressividade: atendendo à recomendação de especialistas. O processo se dará de forma progressiva, de modo a permitir que as diferentes esferas administrativas se adequem às novas circunstâncias;
- Gradualismo: o processo se dará de forma gradual de modo a ajustar ritmo e rumo às necessidades decorrentes da meta de elevar a qualidade do ensino;
- Voluntarismo: o processo terá caráter voluntário respeitando a autonomia municipal;

- Flexibilidade: a municipalização obedecerá a critérios técnicos norteadores, que serão aplicados de modo uniforme, de maneira a contemplar a capacidade total de gestão garantindo o principal objetivo que é a elevação da qualidade do ensino;
- Transparência: o processo dar-se-á de forma transparente, de modo a que todos os interessados possam ter acesso às informações inerentes à situação atual e futura (projeção) pertinentes a cada município, através dos sistemas de informação da SEC-BA e do atendimento dispensado pelo seu corpo técnico.

Entendemos que nem sempre os princípios elencados nos documentos foram respeitados. No Estado da Bahia, a municipalização ocorreu em duas fases[2], sendo que na primeira aconteceu um processo de sensibilização para que os municípios aderissem à segunda fase da municipalização, como exigência da Secretaria de Educação do Estado (SEC-BA). No período de 2001 a 2004, no município de Itapetinga, uma nova gestão municipal assumiu o poder, que resistiu a continuidade da expansão do processo municipalizador da educação. Podemos verificar isso através do depoimento a seguir:

> Houve a imposição do governo estadual que exigia a municipalização total, ou seja, de uma só vez, todas as escolas estaduais do ensino fundamental. Neste convênio, a prefeitura receberia essas escolas, a maioria localizada em área central ou área de poder aquisitivo médio/alto, sem demanda de vagas para escolas públicas, que atenderiam com poucos alunos, pois o crescimento da cidade tornou a sua localização problemática, sendo esse o principal motivo de uma baixa procura por matrículas. Ao município, não caberia optar pelas escolas que tivessem interesse em receber. Teria que receber em um só pacote, todas as escolas estaduais existentes e os professores nelas lotados. O município passaria a arcar com a manutenção

[2] A primeira fase da municipalização é o que interessa à nossa pesquisa. Pois, foi o período de municipalização das escolas em Itapetinga- BA.

> total e receberia de forma compulsória os seus professores e funcionários. Além de abrir mais espaços para barganhas políticas, afinal, vários novos cargos de confiança teriam que ser criados através da Secretaria Municipal de Educação. Chegamos a manifestar interesse em municipalizar duas escolas estaduais periféricas (Pompílio Espinheira e Clero Pedreira), mas recebemos a negativa do Estado. Ou eram todas as escolas ou nenhuma. (Secretário Municipal de Educação – entrevista em 20 set. 2007)

Essas considerações permitem entender as contradições entre o legal e o real, pois houve uma imposição por parte da SEC-BA na tentativa de desqualificar o princípio do gradualismo. Observamos, a partir do relato, que as escolas que estavam sob a responsabilidade da esfera estadual não apresentavam atrativos para que o município viesse a assumi-las. Entendemos que o poder de decisão de uma das partes nesse processo de descentralização não foi respeitado, sendo decisiva a disposição da prefeitura através da Secretaria Municipal de Educação (SME) em aceitar a assunção das demais escolas nos moldes como estava proposta.

Segundo o Termo do Convênio celebrado no Estado da Bahia, por intermédio da SEC-BA e o Município, com a finalidade da implementação do Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, na cláusula primeira consta que deveria:

> (VI)- implementar mecanismos que assegurem a efetiva autonomia das Secretarias de Educação e Unidades Escolares nas áreas administrativa, financeira e pedagógica. (BAHIA, 1999, p. 2)

O inciso acima preconizou autonomia para os municípios e as unidades escolares. Partindo dessa compreensão e por meio das entrevistas realizadas aos secretários municipais de educação existiu uma autonomia relativa da SME em relação à SEC-BA. Isso ficou evidenciado na segunda fase do processo de municipalização, quando o gestor municipal resistiu à transferência das demais escolas, sete, da rede estadual

para a municipal. Segundo o secretário, no intuito de evitar divergências com o governo do estado (pertencente ao mesmo grupo partidário) precisou de muito "jogo de cintura" para resistir à expansão da municipalização.

Procuramos analisar, a partir da concepção de autonomia, em quais aspectos a municipalização propiciou uma descentralização. Dessa forma observamos nas entrevistas com as diretoras das escolas municipalizadas, um aspecto relevante explicitado referente a essa temática, que foi a questão da política partidária. As respostas dadas demonstraram controvérsias: quando os informantes eram pertencentes à situação. Estes defendiam que, com a municipalização, as atividades administrativas ficaram mais descentralizadas. Entretanto, quando pertencentes ao grupo de oposição, os informantes reclamavam de uma autonomia reduzida. Tal afirmativa evidencia-se no trecho da entrevista: "com a municipalização ficou mais centralizada lá na Secretaria, a gente não tinha mais tanta autonomia quanto antes". (Diretora A – entrevista em 19 set. 2007)

Torna-se pertinente salientarmos que, quanto às ações de descentralização prevista no Termo de Convênio, constam aquelas relativas à aquisição e preparo da merenda escolar que ficou a cargo da esfera municipal. Os recursos passaram a ser descentralizados do governo federal para o estadual, e deste, para o município que assumiu o encargo de fornecer merenda escolar aos educandos das instituições de ensino municipalizadas.

As entrevistas com os diretores revelaram que a compra da merenda, quando a escola pertencia à rede estadual, constituía-se numa prática descentralizada, uma vez que o recurso era repassado diretamente para a unidade escolar. Após a municipalização, a descentralização tornou-se limitada, pois os repasses ficaram centralizados na SME, que assumiu a compra da merenda escolar e envio desta às escolas municipalizadas. A esse respeito posicionou-se a Diretora B:

> Apesar da compra da merenda escolar representar mais trabalho, no entanto quando o recurso era destinado direto para a escola, nós tínhamos mais autonomia na escolha do que queríamos comprar para os alunos. A partir do momento que ficou centralizada na SME, achei que perdemos um pouco o direito de escolher. (Diretora B – entrevista em 19 set. 2007)

Das quatro diretoras entrevistadas, apenas uma se manifestou contrária ao repasse do recurso direto para a gestão das escolas.

> Com a SME efetuando a compra da merenda, reduziu o nosso trabalho e, com isso, podíamos aproveitar o tempo para fazer outras atividades referentes à administração da escola. (Diretora C – entrevista em 19 set. 2007)

Diante do exposto, existiram posições divergentes quanto à questão do processo de repasse dos recursos direto às escolas para efetivar a compra da merenda. Entendemos que, se a municipalização trouxe no seu bojo políticas descentralizadoras estas deveriam se materializar nas escolas. Entretanto, esse processo evidenciou-se na direção da SEC-BA para a SME, mas não desta para as unidades escolares.

Municipalização: capacidade/autonomia nos aspectos políticos e institucionais

A autonomia no âmbito educacional não significa liberdade sem limites, pois estamos inseridos em uma sociedade na qual existe uma determinada concepção de sistema de educação. Percebemos que a autonomia proposta pelo nível estadual para o municipal por meio dos documentos que orientaram o processo de municipalização não se configuraram plenamente no poder de escolha e decisão das instâncias municipais. Em uma pesquisa para a elaboração de tese de doutorado sobre o tema assim se posicionou a autora:

> Nunca se falou tanto em autonomia dos municípios, em fortalecer os municípios e a gestão municipal, no entanto,

pelo contrário, no Estado da Bahia, o que ocorre é o fortalecimento da tutela do Estado, realizado pela Secretaria de Educação, que se coloca como gerenciadora da educação na Bahia, tendo a pretensão de estabelecer desde a quantidade até uma suposta qualidade da educação que os municípios devem oferecer. Além disso, pretende colocar-se na posição de "ensinar" e de "orientar os municípios", elaborando manuais ou cartilhas de orientações básicas, e cursos de capacitação para os gestores das Secretarias Municipais de Educação, conforme desenvolvido no Projeto de Capacitação Gerencial de Unidades Municipais da Educação, cujo material básico de instrução é o Manual de Gestão Municipal. (OLIVEIRA, 2005, p. 97)

Dessa forma, podemos perceber o contraste do conceito de autonomia quando, no campo educacional, encontramos a ideia de que a mesma deve estar ligada a uma concepção educacional emancipatória. De acordo com Vieira (2002, p. 24), "[...] para ser autônoma a escola não pode depender exclusivamente dos órgãos centrais e intermediários que definem a política da qual ela não passa de executora". Podemos inserir nesse contexto a questão da SME e, consequentemente, das escolas municipais que se colocam na dependência das políticas e decisões da SEC-BA.

Tal observação vem complementar que sem autonomia, o princípio constitucional de democracia na gestão educacional não encontra sustentáculo, nem tampouco, um campo de atuação, pois para que haja de fato a descentralização na implementação da municipalização, faz-se necessário, além de estimular políticas que caminhem nessa direção, salvaguardar princípios autônomos e democráticos na formulação das políticas públicas para a educação.

É necessário enfatizar a importância da autonomia dos governos municipais para o desenvolvimento de processos democráticos de atendimento às necessidades da sociedade. Neste sentido, destaca-se a relevância do incentivo à capacidade política, técnico-administrativa e institucional dos gestores municipais para promover programas e ações fortalecendo o poder decisório da organização local.

No âmbito político-institucional e legal, os novos procedimentos na gestão e financiamento da educação municipal foram impulsionados pela LDB 9.394/96 e pelo Fundef, que possibilitaram aos municípios, entre outras inovações, a criação do seu próprio sistema de ensino, com as competências para organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados (art. 11, Lei nº 9.394/96).

Conforme a LDB 9.394/96 no § único, art.11, "[...] os municípios poderão ainda optar por se integrar ao sistema estadual de ensino ou compor com ele um sistema único de educação básica". Reportando-nos aos mecanismos jurídico-legal e institucional, cabe-nos registrar que no município de Itapetinga, até o ano de 2004, não existia o Sistema Municipal de Educação.

Para atender às exigências legais tanto da Constituição Federal, como da Constituição Estadual e da LDB, que preconizaram por uma forma de organização e desenvolvimento aliada aos princípios da democratização e descentralização da gestão pública, todo esse aparato legal estabeleceu a criação de Conselhos Municipais de Educação (CME) como um instrumento político-administrativo adequado e necessário para o fortalecimento do processo descentralizador e decisório no âmbito local.

O CME de Itapetinga foi criado e regulamentado pela Lei nº 740/97, de 12 de novembro de 1997, regulamentando e dando outras providências:

> Art.1º Esta lei regulamenta o CONSELHO MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO, órgão normativo, consultivo e deliberativo do Sistema Municipal de Educação, criado pela Lei Orgânica do Município de Itapetinga.

Até esse momento da criação do CME, a educação municipal estava vinculada e subordinada ao Conselho Estadual de Educação. No art. 2º, que trata das finalidades, a lei que regulamentou a criação do CME apontou o estudo, o planejamento e a orientação das atividades relacionadas ao Sistema Municipal de Ensino. O art. 3º dispõe sobre a quantidade dos

membros efetivos e suplentes, participantes do Conselho. O art.4º trata da composição do Conselho, indicando que este deveria ser composto pelos seguintes representantes e respectivos suplentes: Um representante efetivo indicado pela SME; um representante efetivo da DIREC 14; um representante do poder legislativo; um representante do corpo docente municipal; um representante da Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); um profissional da educação esportiva; um representante da Igreja Católica; um profissional da Educação Infantil; um representante da Associação dos Professores Licenciados da Bahia (APLB); um representante da Maçonaria; um representante da Igreja Batista; um representante das Unidades Executora (UEX) ou Associação de Pais; e um representante de entidades de alunos do nível médio e superior.

Em 20 de março de 2002, por meio da lei municipal 861/02, a composição do conselho foi alterada, retirando as seguintes representações e seus respectivos suplentes: representante do profissional da educação esportiva, representante da Maçonaria, representante da Igreja Católica, representante da Igreja Batista, representante e suplente de entidades de alunos de nível médio e superior.

Percebemos um contrassenso, com relação a essa medida, pois o Conselho foi criado com a finalidade de estimular e institucionalizar a participação dos setores organizados da sociedade civil. Neste caso, a partir dessa alteração na composição do CME, houve uma redução do número de integrantes e, consequentemente, da representação da sociedade em espaços com caráter descentralizador.

Tomando como base a análise documental, observamos que as atividades do CME estiveram paralisadas durante um período de cinco anos. Em reunião realizada em 23 de julho do ano de 2002, foi reativado o Conselho Municipal de Educação de Itapetinga, conforme dados do livro de Ata de reunião, de 2002, página 2:

> Aos vinte e três do mês de julho de dois mil e dois, às dezessete horas, [...], realizou-se a primeira reunião do Conselho

> Municipal de Educação do Município. Aberta pelo Secretario Municipal de Educação que passou a discorrer sobre a reativação do CME, criado desde 1997, com suas atribuições normativas, deliberativas, consultivas e fiscalizadoras do Sistema Municipal de Educação, ressaltando a autonomia do Conselho em parceria com a Secretaria Municipal de Educação.

A partir do ano de 2002, a SME com o intuito de reativar o CME, foram priorizadas as ações nesta ordem:

- Eleição do CME, a partir da indicação das chapas representadas.
- Obtenção de local (imóvel) para o seu funcionamento.
- Reforma e adequação do imóvel.
- Aquisição de mobiliário e equipamentos para o Conselho.
- Designação de servidor administrativo para ficar à disposição do Conselho.
- Encaminhamento à Câmara de Vereadores do projeto de lei para criação do Sistema Municipal de Educação (SME).

A partir do início de 2002, essas ações começaram a ser implementadas. Em 2004 o CME, por meio da Prefeitura encaminhou para a Câmara Municipal o projeto de lei que criaria o Sistema Municipal de Educação. Entretanto, até o final de 2004, o projeto que dispunha sobre a criação desse sistema não tramitou na Câmara.

A implantação do CME na estrutura administrativa da educação municipal para a política de descentralização representou um importante avanço, uma vez que veio acompanhada pela criação do Conselho de Acompanhamento e Controle Social (CACS) do Fundef, dos Conselhos Escolares (também denominados Colegiados Escolares), do Conselho de Alimentação Escolar, além dos recomendados pelo MEC, com a finalidade de fiscalizar a aplicação dos recursos repassados pelo FNDE: Conselho da Caixa Escolar e Conselho da Merenda Escolar.

No âmbito da unidade escolar havia uma recomendação posta no Termo do Convênio que competia ao Município: Garantir o funcionamento e continuidade dos Colegiados Escolares nas escolas municipalizadas, de forma a garantir as condições para implementação de políticas que assegurassem a autonomia das unidades escolares, bem como, instituir colegiados em escolas onde esses não estivessem funcionando, num prazo de 18 meses.

A implantação dos colegiados no interior das unidades escolares e a criação do CME, pelas suas próprias atribuições normativas, fiscalizadoras e consultivas, na condução das políticas educacionais do município, sinalizam caminhos para a descentralização do poder. Entretanto, conforme observamos no funcionamento do CME, havia uma tímida participação dos seus membros, em decorrência da pouca experiência no exercício da função dos conselheiros.

Nesse contexto de descentralização/municipalização foram criadas algumas instâncias político-institucionais que apontaram possibilidades da efetivação de um processo de gestão municipal assentadas em bases democráticas, mediante a transparência e autonomia de políticas públicas educativas.

Entendemos que a construção de um aparato institucional e legal, por si só não traz melhorias nem tampouco democratiza a educação. Mas se não tivermos este referido aparato, aliado às políticas descentralizadoras, poderá haver sério comprometimento da capacidade de gestão no âmbito educacional.

Municipalização – transferência, adesão dos municípios e cessão dos docentes

Segundo dados do Censo Escolar de 1998, ano da implantação do Fundef, já se confirmava a tendência da assunção dos municípios na oferta dos serviços educacionais no Estado da Bahia – a expansão da participação

das redes municipais no ensino fundamental no ano de 1996 era de 28% e em 1998 registrava uma ampliação de 58%, enquanto acontecia a redução da participação da rede estadual de 45%, em 1996, para 36%, em 1998, conforme dados fornecidos pela Secretaria do Estado.

A partir do ano de 1999, mediante a instituição do convênio do Programa de Ação de Parceria Educacional, foram firmados os contratos entre o Governo do Estado e Municípios, com o objetivo de transferir para as municipalidades os encargos para o ensino fundamental. Neste sentido, a SEC-BA efetivou, na primeira fase do Programa, a municipalização de 40% das unidades escolares estaduais.

O processo de municipalização no Estado da Bahia na sua segunda fase, no ano de 2002, previa o repasse da matrícula das escolas que ministravam exclusivamente o ensino de 1ª a 4ª séries. Porém, devido à especificidade de alguns municípios, ocorreu também a municipalização de escolas de 1ª a 8ª séries. (BAHIA, 2004)

Fases de Municipalização	Nº de Municípios	Nº de alunos de 1ª a 4ª	Avanço %	Nº de alunos de 5ª a 8ª	Avanço %	Total
1ª	350	200.932	25	99.320	13	300.252
2ª	111*	118.046	37	8.520	1,6	126.566
Total		**318.978**		**107.840**		**426.818**

Quadro 1 - Demonstrativo de Adesão à Municipalização - 2004

Fonte: SEC/SUPAV, 2004

* Na segunda fase da municipalização do ensino na Bahia, existiram 92 municípios que também fizeram parte da primeira fase.

Para formalizar e legalizar esse processo, entre os anos de 1999 até 2002, a SEC-BA estabeleceu convênios com mais de 350 municípios, transferindo aproximadamente 1,6 mil escolas do ensino fundamental e colocando 4000 servidores estaduais à disposição das unidades municipais. Como parte do acordo, o conjunto dos municípios passou a manter 10 000 servidores à disposição das escolas estaduais, consumando assim a relação de cessão mútua de pessoal que caracterizou a cooperação técnica entre Estado e Município.

Os dados apresentados demonstraram uma presença expressiva da municipalização enquanto transferência de matrícula. Observando que no período de 1998-2002 (primeira fase da municipalização) foram transferidos para a rede municipal 200 932 alunos de 1ª a 4ª séries. Na segunda fase (2003-2004), em apenas dois anos foram transferidos 118 046 alunos de 1ª a 4ª séries. Um quantitativo bem superior, se compararmos com o nível de 5ª a 8ª séries que, segundo o Quadro 1, apresenta uma quantidade de 8 520 alunos. Esse número reduzido na municipalização do ensino fundamental de 5ª a 8ª séries, justifica-se pela determinação da proposta que previa priorizar as escolas de 1ª a 4ª séries.

Após um expressivo número de municípios que tiveram escolas estaduais transferidas para a rede municipal e passaram pelo processo da municipalização, cabe-nos saber como se deu a cessão de docentes.
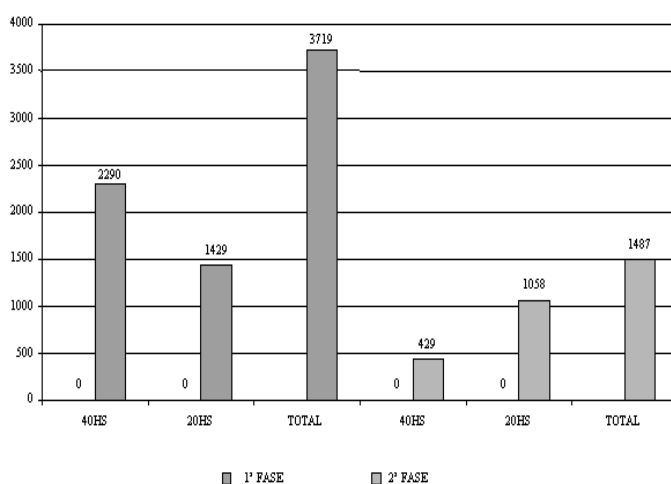
Gráfico 1 - Docentes cedidos aos municípios - 2004

Fonte: SEC/SUPAV, 2004.

Após a primeira fase da municipalização, pudemos constatar de acordo com os dados, um percentual bem maior na cessão dos docentes, perfazendo um total de 3 719 num percentual de 71,44%. Já na segunda fase o número reduz, passando para 1 429, num percentual de 28,56%.

De acordo com o Termo de Convênio referente às competências do município, destacamos:

> 13. Absorver, a partir da assinatura do convênio, os docentes lotados nas unidades escolares transferidas, pagando ao Estado, em dinheiro, os custos despendidos com vencimentos ou salários e encargos correspondentes. (BAHIA, 1999, p. 3)

Configurou-se a partir do referido convênio (Cláusula 13), que a esfera estadual encontrou uma saída e transferiu para os municípios a assunção dos pagamentos dos salários dos docentes estaduais que passaram a atuar nas escolas municipalizadas. Assim, competiu à SEC-BA:

> Promover cessão temporária dos docentes das unidades escolares transferidas, assegurando aos profissionais estaduais cedidos todos os direitos, vantagens e concessões previstas no Estatuto do Magistério do Público do Estado da Bahia. (BAHIA, 1999, p. 2)

O Quadro 2 nos mostra a cessão dos docentes que lecionavam na rede estadual de Itapetinga no período que ocorreu o processo da municipalização do ensino fundamental. Cabe destacar que foram entrevistados 30 professores que participaram diretamente do referido processo.

Quantidade professores	Permaneceram nas escolas municipalizadas no EF 1ª á 4ª série	Transferidos para outras escolas estaduais do EF (1ª a 4ª série)	Transferidos para escolas do EF (5ª à 8ª série)
35	7	25	3

Quadro 2 - Movimentação dos docentes na municipalização do ensino fundamental em Itapetinga-Ba

De acordo com o Quadro 2, quantificamos sete professores que continuaram lecionandos nas escolas municipalizadas. Em entrevistas sobre essa permanência, responderam que estavam para aposentar e que sair da unidade escolar significaria um rompimento de um vínculo já consolidado. E expressaram também o bom relacionamento político que tinham com a

SME. Podemos nos reportar às palavras de Martins (1999 apud SILVA, 2007, p. 503):

> O clientelismo político não desapareceu. [...] na sociedade brasileira, a modernização se dá no marco da tradição, o progresso ocorre no marco da ordem. Portanto, as transformações sociais e políticas são lentas, não se baseiam em acentuadas e súbitas rupturas sociais, culturais, econômicas, e institucionais. O novo surge sempre como um desdobramento do velho [...]

Nesse processo de municipalização, em alguns momentos, ficaram caracterizadas relações marcadas por um modelo de administração patrimonialista, presente na gestão que se pretendia gerencial.

Em entrevistas com docentes que permaneceram nas escolas durante o processo da municipalização, o trecho a seguir, (relato de uma professora) esclarece sobre e transferência das escolas para a rede municipal:

> A partir da municipalização fiquei como excedente procurando uma escola para lecionar, pois a SME queria lotar as escolas com professores do município e não queria que continuássemos. Não podíamos permanecer na escola. Fiquei profundamente angustiada. A sensação era que estava sem teto. (Professora A – entrevista em 30 nov. 2007)

Mostrou-se reveladora a resposta de outra professora quando indagada sobre o mesmo assunto:

> Fiquei totalmente perdida, pois já era docente há mais de 15 anos, e com a municipalização foi um choque, pois tive que procurar novas escolas, foi um momento de muita insegurança. As decisões foram tomadas de cima para baixo, muito centralizada, não nos consultaram e faltou um diálogo prévio com os professores. (Professora B – entrevista em 28 nov. 2007)

Constatamos, portanto, que a municipalização causou um embaraço para alguns professores e para a SME, com relação a essa movimentação

(transferência das escolas), dos docentes e a situação funcional da categoria. Assim, a visão institucional, representada abaixo no depoimento do secretário municipal, nos aponta que a cessão de docentes pela esfera estadual para a municipal caracterizou-se como um aspecto polêmico:

> Algumas prefeituras firmaram esse tipo de convênio de olho nos recursos do FUNDEF que o Estado repassaria mensalmente de acordo com o número de alunos matriculados, mas, no caso de Itapetinga, a maioria das escolas está em área com pouca carência de vagas e, portanto poucos alunos. E o mais importante: os professores e funcionários transferidos para o município juntamente com as escolas continuariam sendo pagos pelo Estado e o município deveria autorizar o Banco do Brasil a descontar mensalmente da conta do FUNDEF o valor integral dos seus salários e vantagens e repassar para o Estado. Ou seja, receberíamos muitos servidores de escolas com poucos alunos, que continuaria vinculadas legalmente a outra rede, com dissídio negociado com outra rede, mas os salários seriam pagos integralmente pela prefeitura em uma proposta que eu costumava chamar à época de "montaria" em uma paráfrase à parceria.
>
> Fizemos no ano de 2004, uma proposta de municipalizar apenas as Escolas Clero Pedreira e Pompílio Espinheira, ambas na periferia, sem, contudo, recebermos nenhum servidor do Estado de "contra peso". Como a proposta não foi aceita, optamos por não municipalizar. (Secretário de Educação do Município da gestão (2001-2004) – entrevista em 12 mar. 2007)

Especificando acerca da cessão de docentes, a gerente da Diretoria Regional de Educação (DIREC) posiciona-se:

> Na época, essas escolas que nós tínhamos carência de professores ou de funcionários de apoio administrativo, a gente transferia e eles alocavam esses profissionais, na inexistência os profissionais eram mantidos nas escolas, nas salas de aula, pra que não tivesse nenhuma perda salarial, nenhum prejuízo, e se percebeu também que diante da

> parceria contínua não tivemos problema com a cessão de docentes, pra que cada segmento assumisse o seu nível de ensino, porque o objetivo da municipalização é que o ensino fundamental seja administrado pela rede municipal, o ensino médio pelo Estado, e as instituições superiores a cargo do governo federal. Então, a gente percebeu que apesar da resistência dos profissionais de educação, os resultados têm dado certo, inclusive tem municípios que as escolas foram totalmente municipalizadas, e em Itapetinga ainda restam algumas escolas que não foram municipalizadas. (Gerente da Diretoria Regional de Educação – (1991 a 2006), entrevista em 5 jul. 2007)

O momento de lotar os docentes nas unidades escolares, como decorrência do processo de municipalização, provocou insegurança aos professores. E sobre essa cessão de docentes, nos falou a representante da Associação dos Professores Licenciados da Bahia (APLB) no município de Itapetinga:

> A SEC-BA na pessoa do secretário, dizia que o professor com a municipalização não poderia nem deveria perder vantagens já adquiridas que ele tinha na rede estadual, pois não iria descaracterizar o Plano de Carreira ou o Estatuto do Magistério do professor da rede estadual. Enquanto Sindicato sabemos que foi através de muita luta, muitas paralisações que nós conseguimos garantir direitos que já temos assegurados no Plano de Carreira e Estatuto do Magistério. Entendemos que a municipalização como estava ocorrendo sem um planejamento prévio, o professor ficava ocioso não tinha pra onde ir, não podia ficar na escola municipalizada e visto que estava correndo risco de sair de folha, de perder direitos, então foi uma luta travada da APLB-Sindicato, pra que a gente pudesse pelo menos garantir aqui esses direitos e foi uma situação muito complicada. Se a gente tivesse uma paralisação ou uma greve na rede estadual, como ficaria o professor que estava na rede municipalizada, se a clientela dele é da rede municipal? Então o que acontecia? Ele não participava das greves, ele não participava da paralisação porque a SME iria dizer que o vínculo funcional pertencia à

> esfera estadual. (Diretora Regional da APLB - Sindicato dos Trabalhadores em Educação – entrevista em 25 set. 2007)

Com o depoimento da representante da APLB, entendemos que os docentes estariam lotados em uma rede que, apesar de ser provedora indireta dos seus salários, não tinha o poder de negociar os reajustes salariais, que continuariam sendo discutidos junto com os demais professores da rede estadual. A partir desse momento, o direito constitucional de realizar greves reivindicatórias perderia força e sentido, tornando a categoria muito mais vulnerável, levando-nos a questionar sobre o poder de pressão da categoria para com o governo estadual, com uma greve que estaria atingindo a esfera municipal.

Após relatos, constatamos semelhanças no posicionamento do sindicato e da SME por meio de entrevista com o secretario de educação com relação à situação dos docentes no processo da municipalização. A partir das entrevistas foi demonstrado que a municipalização, nos moldes como ficou amarrado no convênio, incidiria, para os professores lotados na rede estadual, uma instabilidade profissional.

A SEC-BA trabalhou no período de 2002 a 2004 no intuito de fazer com que os municípios aprovassem um projeto de lei autorizando o Poder Executivo a ressarcir ao governo do Estado todas as remunerações, vantagens e benefícios pagos aos docentes da rede estadual que permanecessem atuando em escolas municipalizadas. Era grande a confusão nos municípios, pois na maioria dos casos, teriam de pagar salários diferenciados aos professores que exerciam as mesmas atividades, o que provocava uma situação de fragilidade profissional mais constrangedora para os docentes lotados na rede municipal de ensino. Isso significou um dos fatores da não continuidade da municipalização das demais escolas em Itapetinga.

Os mecanismos legais que subsidiaram o processo de municipalização geraram problemas com relação ao dissídio dos professores estaduais, cujo reajuste seria discutido não no município, mas na capital do Estado. A

prefeitura, por sua vez, saberia do resultado quando verificasse o aumento no montante mensal do saque na conta do Fundef. No intuito de evitar esses desgastes, a SME resistiu à continuidade da municipalização das demais escolas.

A SEC-BA determinou por meio do Termo do Convênio uma obrigatoriedade da disposição de servidores docentes de nível I e II, (docentes que ministravam aulas da 1ª a 4ª série) lotados em escolas municipalizadas, que estivessem relacionados à habilitação destes profissionais, permitindo-lhes atuação em nível de ensino específico (1ª a 4ª séries), o que impossibilitava a sua transferência para as escolas estaduais de outros níveis.

Todavia, no município em estudo, constatamos, através da pesquisa sobre a municipalização do ensino que, dos 30 professores entrevistados, três foram transferidos para ensinar da 5ª à 8ª série, sem uma devida qualificação. Notamos a inadequação da formação de professores, para tal nível de ensino, que não acompanhou o crescente desafio da responsabilidade municipal no atendimento educacional e na gestão da qualidade do ensino.

Os dados abaixo confirmam o nível de formação dos profissionais das escolas municipalizadas.

ESCOLAS	Total de docentes	Ensino Fundamental		Ensino Médio		Ensino Superior	
		completo	incompleto	magistério	outros	licenciatura	outros
CLODOALDO COSTA	14	0	0	14	0	0	0
DONA LÚCIA	08	0	0	08	0	0	0
DONA MARIA	09	0	0	09	0	0	0
RUI BARBOSA	04	0	0	03	0	1	0

Quadro 3 – Docentes em exercício no ensino fundamental por grau de formação, nas escolas municipalizadas em Itapetinga/Ba – 2004

Fonte: SEC/BA e DIREC-14

Como mostra o Quadro 3, em relação ao ensino fundamental no período estudado, existiam nessas escolas, 34 professores com o nível médio e apenas um professor com nível superior. Cabe-nos aqui o registro que os quatro diretores escolares do período (1997 a 2004) não possuíam formação em nível superior.

Com isso, coloca-se o desafio que a municipalização do ensino enfrenta com relação à melhoria da qualidade da educação, principalmente em relação à formação e à profissionalização docente, bem como a necessidade de regulamentação do exercício da docência, pela sua relação direta com a qualidade. Esse quadro sugere que, apesar da expansão do processo de municipalização das matrículas nas escolas municipalizadas, esta não veio acompanhada do cumprimento da proposta de municipalização entre esfera estadual e municipal – na qual constava que só docentes com nível superior poderia assumir sala da aula de 5ª à 8ª série. Naquele período, essa recomendação não foi levada em consideração, nem foram observadas as devidas exigências (inclusive legais) articuladas na versão de um Plano de Carreira e Remuneração do Magistério (PCRM).

No processo de municipalização, três dos professores que foram transferidos para lecionar de 5ª à 8ª série consideraram que tiveram desvantagem em termo salarial, pois perderam um adicional denominado Atividade Complementar (AC), recebido apenas pelo professor que trabalhava de 1ª à 4ª série do ensino fundamental.

Considerações finais

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, os municípios conquistaram a condição de entes autônomos da Federação, o que favoreceu à municipalização do ensino fundamental nas várias regiões do país. Este processo que é indicado através de um corpo de dispositivos legais a partir de então tem uma intenção político-social e econômica que, de alguma forma, nos lembra as intenções e proposições sobre esse processo, defendidas por Anísio Teixeira, baseadas em princípios descentralizadores e democráticos.

A Emenda Constitucional –14/96 e os atos legais que a disciplinaram, assim como a LDB, realmente induzem à municipalização

desse nível de ensino. Mas esse processo que foi motivado por razões de natureza político-econômica e que levou a uma ampliação de responsabilidade para o poder público municipal, nem sempre veio acompanhado de recursos para atender aos encargos assumidos pela esfera municipal. Este foi um fator complicador para o atendimento da demanda educacional, uma vez que o poder público central passou a assumir uma função redistributiva e supletiva, deixando a cargo do poder estadual e municipal a obrigação principal pelo oferecimento e manutenção do ensino fundamental.

Constatamos, também, em nosso estudo, que o Fundef, como indutor da municipalização, foi um atrativo para os prefeitos, na medida em que esses cederam às pressões do governo estadual em relação ao quantitativo de matrículas, causando, consequentemente, uma disputa pelos recursos. No caso do município de Itapetinga, a participação na primeira fase da municipalização no Estado da Bahia significou ampliação de recursos. Entretanto, na segunda fase, a não continuidade justificou-se pela assunção de mais responsabilidades na municipalização de unidades escolares que apresentavam baixíssima demanda de matrículas, além de constar no Termo do Convênio o compromisso de pagamento dos encargos a todo pessoal que tinha o seu vínculo funcional com a esfera estadual e que estava prestando serviços nas escolas municipalizadas. Além disso, vale lembrar o compromisso constante do convênio no sentido de assegurar a municipalização das demais escolas da rede estadual, não aceitando, a SEC-BA a contraproposta da Secretaria Municipal da Educação.

Diante do exposto, constatamos que foi decisiva a disposição da prefeitura em manifestar resistência à municipalização das demais unidades escolares caracterizando-se numa política descentralizadora que assegurou poder na tomada de decisão nessa situação. Percebemos, também, que em alguns aspectos prevalece a manutenção de relações hierárquicas sob o comando da esfera estadual, materializada na presença da SEC-BA na gestão das políticas educacionais, que muitas vezes se estabelece como uma

instância formuladora e controladora da ação educativa no Estado da Bahia. Esta ação hierárquica, também é percebida nas escolas municipais uma vez que a SME empreende uma política de reservá-las apenas à execução das tarefas educacionais.

Este estudo nos mostrou que o CME foi criado como um órgão possuidor de autonomia administrativa, pedagógica e institucional que entre outras funções visava também à descentralização do ensino, no âmbito municipal, com a finalidade de assegurar o poder de vigilância orçamentária e o acompanhamento pedagógico e administrativo nas escolas municipais. Entretanto, no município em estudo evidenciou-se um descaso com o funcionamento do Conselho, pois permaneceu um longo período sem um efetivo funcionamento. Observamos, também, a necessidade de qualificação dos conselheiros para o desempenho das suas funções, uma vez que reconhecemos a importância dessa instância para uma gestão descentralizada, na esfera local.

No município de Itapetinga, constatamos que nesse processo de transferência das escolas algumas vezes prevaleceu uma centralização das decisões com descentralização da execução de atividades. Como também uma preocupação financeira com a redução de gastos nas transferências das atribuições dos entes federativos da esfera estadual para a municipal. Verificamos, também, que os acordos/convênios e a disposição tanto do poder público estadual quanto do municipal em assumir responsabilidades nas unidades escolares municipalizadas, dependeram em grande medida da filiação partidária das partes, que em alguns momentos contrariaram os princípios democráticos.

Após a análise, percebemos que o município ainda enfrenta desafios diversos e importantes até que a descentralização/municipalização possa ser vista como uma situação de democratização, que venha propiciar uma maior autonomia inserida no desempenho de um sistema municipal mais fortalecido política e financeiramente. Entre os principais desafios, elencamos os seguintes:

- A elaboração e aprovação do Plano Municipal de Educação;
- A criação do Sistema Municipal de Educação;
- A melhoria da qualidade e formação dos docentes incluídos num Plano de Carreira e Remuneração do Magistério (PCRM);
- A melhoria do desempenho e funcionamento dos Conselhos;
- Eleições para escolha dos diretores, cumprindo o que preconiza a lei orgânica do município.

Esperamos que este estudo possa contribuir para o avanço do campo do conhecimento que se ocupa do processo da descentralização das ações educacionais dentro das novas políticas educacionais, assim como da municipalização do ensino em desenvolvimento no país, a partir de um estudo localizado em um município baiano, apontando para os aspectos políticos e institucionais presentes nesse processo. Uma reflexão sobre os seus resultados poderá auxiliar no debate sobre as possibilidades e os limites para a sua efetivação especificamente nas regiões do nordeste brasileiro.

Referências

BAHIA. Decreto Estadual nº 7.254 de 20 de março de 1998. Institui o Programa de Ação de Parceria Educacional Estado-Município, para atendimento ao Ensino Fundamental. *Diário Oficial do Estado da Bahia*, Salvador, 21 e 22.03.98.

BAHIA. Secretaria da Educação. *Portal WEBPAM*: o portal da articulação municipal. Salvador, 2004. Disponível em: <http://webpan.sec.ba.gov.br/portal>. Acesso em: 20 jan. 2006.

________. *Termo de convênio para a implementação do Programa de Ação de Parceria*. Salvador, 2001. Disponível em: <http://www.sec.ba.gov.br/portal/>. Acesso em: 20 set. 2006.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil***.** São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. Lei nº. 9394/96, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf1/proejalei9394.pdf>. Acesso em: 10 abr. 2007.

BRASIL. Lei nº. 9.424/96, de 24 de dezembro de 1996. Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério na forma prevista no art. 60, § 7°, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Disponível em: <http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=145371>. Acesso em: 10 abr. 2007.

OLIVEIRA, Maria Neusa. *As políticas de municipalização do ensino fundamental no Estado da Bahia nos anos 1990*: impactos na gestão e no financiamento da educação municipal. 2005. 235 p. Tese (Doutorado) - Universidade Federal Rio Grande do Norte, Natal, 2005.

SARI, Marisa Timm. Organização da educação municipal: da administração da rede ao sistema municipal de ensino. In: GUIA de consulta para o Programa de Apoio aos Secretários Municipais de Educação - PRASEM III. Brasília-DF: Fundescola, MEC, 2001.

SILVA, Marcelo; SOUZA, Raquel. Modelos e práticas de gestão na educação superior: uma análise do processo de implantação da UFT. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação,* Brasília, DF, v. 23, n.3, p.497-512, set./dez.2007.

VIEIRA, Sofia Lerche (Org). *Gestão da escola e desafios a enfrentar.* Rio de Janeiro, DP&A, 2002.

Políticas de Valorização do Magistério Público Municipal na Bahia e seus Impactos sobre o Trabalho Docente

Cristiane da Conceição Gomes de Almeida[1]

[1] Mestranda do Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia. E-mail: cris_ufba@hotmail.com

Introdução

As reformas educacionais, empreendidas no Brasil a partir da década de 1990, demonstram a estreita relação de suas diretrizes com a materialização da reconfiguração capitalista no cenário mundial. É nesse cenário que emerge a relevância de articular as discussões que vêm sendo difundidas no âmbito acadêmico sobre os efeitos dessas políticas com as especificidades da implementação das mesmas em municípios baianos.

Os municípios investigados estão situados na Região Nordeste do Estado da Bahia. Entre os critérios de escolha desse campo empírico, destacam-se o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), grau de urbanização, índices de analfabetismo próximos desses indicadores do Estado da Bahia no ano de 2000 e a proximidade física entre eles. Na coleta e análise dos dados, utilizou-se o enfoque qualitativo, privilegiando a utilização de roteiros de entrevistas, observações, além da realização da técnica de grupo focal com gestores educacionais. Esse último procedimento privilegiou a interação coletiva e o debate sobre a gestão da educação na esfera municipal. Nesse espaço, valorizou-se a possibilidade de emergirem defesas, conflitos e afinidades decorrentes da prática de gestão de políticas educacionais.

O objetivo perseguido nesta exposição consiste em alimentar o debate sobre a efetividade das medidas de valorização do magistério público da educação básica gestadas no contexto das reformas educacionais, apresentando elementos da materialização dessas políticas em municípios baianos e seus impactos nas condições de trabalho docente, tendo como categorias norteadoras as discussões sobre: plano de carreira; forma de ingresso no sistema público municipal; aperfeiçoamento profissional; piso salarial; progressão funcional; período reservado para estudo, planejamento e avaliação de atividades curriculares e condições adequadas de trabalho.

O cenário das políticas educacionais no Brasil

Considera-se importante destacar que a implementação das reformas para o campo educacional nos últimos anos está no bojo de um projeto mais amplo de reforma do Estado. Nesse sentido, os governos nacionais se colocam com novas incumbências e tornam-se instâncias de fiscalização e de controle das ações que seriam atribuídas às instâncias subnacionais e às iniciativas de mercado.

É nesse contexto que se intensificaram as intervenções de organismos internacionais no delineamento das políticas nacionais, visando auxiliar o Estado nesse processo de reorganização das suas funções em atendimento ao novo modelo de Estado difundido pelo ideário neoliberal.

Compreende-se que a reforma educacional deve acomodar o sistema educativo do país aos objetivos nacionais e aos compromissos sociais assumidos. (POPKEWITZ, 1997) No entanto, no Brasil, foi notória a interferência externa à realidade nacional no delineamento das diretrizes das reformas. Essa influência ficou evidente com a assinatura da Declaração de Jomtien[2], em 1990, momento em que as orientações para educação foram estabelecidas sob a égide de acordos firmados na esfera internacional. Assim, as reformas que se seguiram atendiam a essas orientações.

A participação do país nesse acordo contraria uma das conquistas dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada na década de 1980 quanto à elaboração de políticas na perspectiva da democratização da escola, mediante a universalização do acesso e a gestão democrática, com ênfase na formação do cidadão. (PERONI, 2003)

Assim, nos anos de 1990, a educação ganhou novos contornos, dando novos significados aos conceitos presentes na formulação das políticas,

---

[2]Documento elaborado na Conferência Mundial sobre Educação para Todos, realizada na cidade de Jomtien, na Tailândia, em 1990, também conhecida como Conferência de Jomtien.

pois essas deveriam estar em consonância com o projeto gerencial proposto e as diretrizes dos organismos internacionais. A partir daí surgiram novas determinações e a qualidade passou a ser entendida como produtividade, necessitando mudança de eixo para a busca de maior eficiência e eficácia via autonomia da escola, controle de qualidade, descentralização (de responsabilidades) e terceirização de serviços. (PERONI, 2003, p.73).

É nessa perspectiva que o sistema educacional deverá se adaptar, adotando novas ações na forma de gerir pessoas e processos. Portanto, o magistério público para atuar na educação básica será atingido por algumas diretrizes propostas nesses acordos. Analisaremos, portanto, os efeitos dessas políticas para o trabalho docente.

O impacto das políticas educacionais brasileiras no trabalho docente

O desenvolvimento econômico e industrial no país marca vários setores da sociedade brasileira, tornando mais evidentes as diversas categorias profissionais que se especificam ou surgem nesse período. Esse processo também tem forte influência no campo educacional e, consequentemente, nas condições de trabalho da categoria docente.

Se em meados do século XX, a educação é incumbida de contribuir para a formação de "Capital Humano" visando ao desenvolvimento econômico-industrial do país, o que criou novas demandas para o campo educacional, especialmente a expansão do ensino básico, a partir da década de 90, o processo de reestruturação produtiva oriundo da nova etapa do capitalismo e o avanço técnico-científico têm exigido novas demandas para o campo educacional. No atendimento dessa demanda, os sistemas de ensino precisam adequar-se a esse contexto. Assim, Libâneo e colaboradores (2007) apontam uma das críticas na perspectiva neoliberal

que são feitas ao sistema educacional brasileiro. Segundo esta ótica, esse sistema "[...] se encontra isolado, o que dificulta o avanço da capacitação e da aquisição de novos conhecimentos científico-tecnológicos". (LIBÂNEO et. al., 2007, p. 95)

É refletindo sobre o modelo capitalista de organização social e atividade produtiva, que Monlevade (2000, p. 77) expõe que os professores não têm uma relação direta de trabalho para o capital, pois são assalariados de fundos públicos, onde, por definição, não se geram lucros nem mais valia. No entanto, são atores muito ativos na luta de classes e nos processos políticos de evolução da sociedade. Nesse sentido, fica evidente o papel estratégico da educação como paradigma de transformação das relações sociais existentes, e os educadores, como atores importantes no processo, são afetados por políticas públicas cada vez mais reguladoras do seu trabalho, impedindo sua valorização social e profissional.

Durante o processo de redemocratização do país após a ditadura militar, desenvolveu-se um período marcado pela participação dos diversos movimentos sociais, bem como dos sindicatos e outras organizações sociais na busca por mais direitos e participação do cidadão na vida política brasileira. Por conseguinte, as lutas sociais se intensificaram num processo no qual se exigiam direitos sociais igualitários e melhores condições de vida e de trabalho das diferentes camadas sociais. Por seu turno, reivindicações eram debatidas e apresentadas pelas diversas categorias profissionais. É no bojo dessas discussões que emergiram e se solidificaram as lutas dos profissionais da educação, no sentido da garantia e ampliação de direitos e de serem asseguradas melhores condições para o exercício profissional, a serem contempladas na Constituição Federal de 1988.

Embora algumas garantias para os profissionais do magistério tenham sido incluídas na Constituição, na LDB nº 9.394/96 e em outros dispositivos legais como direitos a serem assegurados tais garantias receberam novos contornos nas reformas educacionais que se sucedem

na década de 90, por conta dos acordos internacionais e do compromisso do pagamento da dívida externa do país, que concorrem para delimitar os gastos sociais, especialmente da educação. Desse modo, a educação pública passa a ser vista como uma prestação de serviço e não como um direito do cidadão com vistas a garantir o desenvolvimento social do país.

Apesar de a Constituição Federal brasileira prever como base do ensino público, dentre outros, o princípio da valorização dos profissionais da educação, garantindo-lhes planos de carreira com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos (art. 206, inciso V), essas garantias são postergadas, pois sua concretização é remetida a leis posteriores. Assim, dá-se início a uma nova fase de intensas mudanças nos diversos setores da sociedade, onde a educação deve atender às exigências da reestruturação produtiva e reforma do Estado. É válido ressaltar o que afirmam Frigotto e Ciavatta (2003, p. 96), quando escrevem que

> [...] os protagonistas destas reformas seriam os organismos internacionais e regionais vinculados aos mecanismos de mercado e representantes encarregados, em última instância, de garantir a rentabilidade do sistema capital das grandes corporações e regionais vinculados aos mecanismos de mercado e representantes das empresas transnacionais e das nações poderosas onde aquelas têm suas bases e matrizes. Nesta compreensão, os organismos internacionais, como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial (BIRD), o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) passam a ter o papel de tutoriar as reformas dos Estados Nacionais, mormente dos países do capitalismo periférico e semi-periférico.

O Banco Mundial vê a educação como um problema econômico, que tem um papel decisivo tanto no crescimento econômico de um país como na redução da pobreza. (LIBÂNEO et. al., 2007) Nesse sentido, o Banco publica um documento em 1995 com diretrizes políticas cujo

objetivo maior seria eliminar o analfabetismo nos países de baixa escolaridade até o final do século, para aumentar a eficácia do ensino e melhorar o seu rendimento. No documento, o Banco recomendava a reforma do financiamento e da administração da educação, começando pela redefinição da função do governo e pela busca de novas fontes de recursos. (SHIROMA; MORAES; EVANGELISTA, 2004)

Seguindo esses ditames, o Estado brasileiro desenvolveu uma série de reformas no setor educacional. Nesta direção, os municípios são convocados a assumir novos papéis nesse contexto, em decorrência dos princípios de descentralização, constantes dessas propostas, que os tornam unidades administrativas com vista à execução de políticas traçadas pelo poder central, sendo eles os responsáveis diretos por implantar políticas que venham a valorizar os profissionais do magistério e melhorar os indicadores educacionais de aprendizagem. Contudo, as orientações para este processo e a destinação dos recursos financeiros permanecem sob responsabilidade do Governo Central. Essas orientações incidem no trabalho docente em alguns aspectos específicos: na insuficiência de recursos para equalizar questões de formação e remuneração, bem como na melhoria da infraestrutura, nas condições de trabalho e na disponibilidade de recursos materiais. Além disso, nas instâncias locais se acirram as disputas políticas e os embates ideológicos, repercutindo nas definições das ações e na destinação dos recursos públicos. Desconsiderar essas variáveis pode ser caracterizado como uma estratégia política para justificar as mudanças efetuadas que se tornam comuns à maioria dos municípios brasileiros.

Além das questões mencionadas, a discussão sobre a identidade docente e o processo de formação se sobressai. Brzezinski (2002) chama a atenção para o fato de que consta na legislação, em termos do perfil esperado do professor uma concepção fragmentada da sua identidade. Segundo a autora, esta se encontra dispersa em várias partes dos diplomas legais que tratam da questão, daí a dificuldade sentida nos cursos que

preparam este profissional de associar a sua formação com a sua identidade. Colabora com isto o perfil que tem sido recentemente desenhado para o professor, mais associado às funções técnicas com ênfase na transmissão de conteúdos, sem considerar a sua necessidade de atualização e produção do conhecimento, inclusive para aperfeiçoar a sua própria prática. A política educacional brasileira neste sentido tem se comportado na direção de apoiar o surgimento de cursos de formação do magistério em instituições essencialmente dedicadas ao ensino.

Neste âmbito, emerge a necessidade de uma política de formação de professores que considere a construção de sua identidade profissional como cientista e pesquisador da educação, além de não reduzi-lo a mero tarefeiro, chamando-o de profissional. (KUENZER, 1999)

As condições de trabalho do professor também merecem uma atenção especial nessa discussão. As condições geralmente vigentes proporcionam, além do abandono do magistério por parte de boa parte desses profissionais, outras situações precárias: o *stress* do professor, a situação de insatisfação do trabalho docente e suas consequências sobre as práticas curriculares. Outros fatores dificultam o trabalho de qualidade na escola, como a rotatividade de pessoal, a multiplicidade de tipos de vínculos empregatícios, e a decorrente extensão da jornada de trabalho docente. (GOUVEIA et al., 2006)

Na atualidade, segundo Dalila Oliveira (2004), as condições de trabalho do professor envolve arrocho salarial, a inadequação ou mesmo ausência, em alguns casos, de planos de cargos e salários, a perda de garantias trabalhistas e previdenciárias oriunda dos processos de reforma do aparelho de Estado, que têm tornado cada vez mais agudo o quadro de instabilidade e precariedade do emprego no magistério público. Concorre para essa precarização, segundo as autoras Maria Sampaio e Alda Marin (2004), elementos geralmente presentes na organização escolar como: a carga horária excessiva e diversificada entre os professores, o tamanho das turmas e a rotatividade dos professores. Essa situação fica expressa, através da perda da autonomia, do controle sobre o processo de trabalho

e da noção de integridade do processo, no qual o professor passa a executar apenas uma parte, alienando-se da concepção. (OLIVEIRA, 2004)

Nesse processo, o professor também vem perdendo a sua identidade profissional que é um elemento fundante de uma profissão. Para Nóvoa, além da formação inicial e continuada, para o processo de profissionalização do docente são necessários outros componentes: o exercício de atividades em tempo integral, o estabelecimento de um suporte legal para o exercício da profissão, um conjunto de normas e valores e de um corpo de conhecimentos e técnicas de instrumentação, que identifiquem o profissional, a constituição de associações de classe e o controle de admissão dos membros pelos próprios pares. (NÓVOA, 1991 apud BRZEZINSKI, 2002)

A questão da profissionalização docente não se refere apenas à dimensão técnica, mas a um esforço da categoria para realizar mudanças tanto no seu trabalho pedagógico como na sua posição na sociedade. Nesse sentido, cumpre observar que a profissionalização do magistério envolve, dentre outros aspectos, sólida formação inicial e continuada além de condições de exercício profissional, considerando a construção de um estatuto social e econômico. (VEIGA, 1998 apud PAPI, 2005, p. 31) A precarização por essa via significa a pauperização da vida pessoal do professor nas suas relações entre vida e trabalho, principalmente no que tange ao acesso aos bens culturais, imprescindíveis para a sua atualização e para o planejamento e execução das suas atividades pedagógicas.

As questões apontadas até aqui evidenciam algumas condições necessárias à valorização dos profissionais do magistério que são negligenciadas ou que ainda não têm alcançado grandes resultados na aplicação das políticas. Na verdade, as próprias políticas não são implantadas de forma integrada, pois dentro dessa política denominada de valorização do magistério, são traçadas políticas focalizadas para atender a cada mecanismo, como por exemplo, as denominadas políticas de formação, política de salário, etc. Mas, cabe destacar quais seriam as

principais fontes de uma política efetiva de valorização do magistério na opinião de João Monlevade (2000, p. 271-272):

- Da formação intelectual e ética do professor para os desafios do seu trabalho com crianças, adolescentes, jovens e adultos do Brasil real [...].
- Da constituição de uma identidade profissional (e não de várias subcategorias que se estranham), dada não só pelo saber científico como pela luta e organização sindical, que redunde em auto-estima e reconhecimento social.
- De uma decisão política do Estado para tirar os entraves que impedem nas condições de hoje o pagamento pelos Estados e Municípios de salários dignos balizados por um PSPN [Piso Salarial Profissional Nacional] calculado para a jornada integral e a dedicação exclusiva do professor na escola.

Tendo em vista essa discussão teórica e a elucidação dos mecanismos que concorrem para a valorização da carreira docente e para tornarem efetivas as dificuldades da identidade profissional da categoria ocupacional que lida com a educação, partiremos para a análise das experiências dos municípios baianos, alvo desta investigação realizada com este objetivo.

As políticas de valorização do magistério público em alguns municípios baianos

Com as incumbências recebidas do governo federal na execução de políticas, os municípios têm que desenvolver ações que venham a valorizar os profissionais do magistério e melhorar os indicadores educacionais de aprendizagem. Torna-se relevante destacar que relatórios apresentados por organismos internacionais com diagnósticos sobre a educação nos países subdesenvolvidos apontam como um dos maiores problemas para

o processo do ensino, nesse contexto, a prática pedagógica do professor, evidenciando a tentativa de responsabilizá-lo pelo fracasso educacional. As iniciativas de avaliação de docentes e dos estudantes nos variados níveis de ensino têm servido, a nosso ver, de forma equivocada, como estratégia para culpabilizar os educadores pelos resultados dos testes educacionais, sem as devidas referências às múltiplas variáveis que incidem sobre a ação docente na realidade educacional brasileira.

Na direção de valorizar o profissional da educação, a LDB nº 9.394/96, em seu artigo 67, estabelece alguns mecanismos com essa finalidade a serem implantados pelos sistemas de ensino, que devem ser assegurados nos estatutos e nos planos de carreira do magistério público, tais como: ingresso por concurso público de provas e títulos; formação continuada, inclusive com licenciamento periódico para esse fim; piso salarial profissional; progressão profissional baseada na titulação ou habilitação, e na avaliação de desempenho; período reservado a estudos, planejamento e avaliação, incluídos na carga horária de trabalho, além das condições adequadas de trabalho.

Os municípios constantes da pesquisa apresentam situações semelhantes sobre as ações voltadas ao magistério público, variando em relação à dinâmica de implementação e a capacidade de gestão dessas ações, especialmente no tocante à questão financeira.

As informações coletadas possibilitaram perceber que algumas políticas foram implantadas oficialmente. Mas, os sistemas municipais têm encontrado dificuldades de várias ordens para sua implementação efetiva, principalmente a de ordem financeira.

Um exemplo dessa dificuldade envolve a elaboração de planos de carreira e estatuto do magistério. Nesses municípios observou-se uma substituição oficial do plano de cargos e salários pelo plano de carreira, a maioria deles em fase de reformulação por não contemplar alguns aspectos da legislação federal, como progressão na carreira, avaliação de desempenho do professor, garantia de tempo para estudos e planejamento,

piso salarial condizente com a formação, etc. Esses planos, após mais de dez anos de aprovação da LDB e da Resolução CNE/CEB nº 03/97, que fixa as diretrizes para elaboração dos mesmos, não tem sido concretizados. E mesmo nesse processo de reformulação, alguns aspectos supracitados são complexos na sua compreensão e implementação, razão por que muitas garantias podem não ser contempladas nas mudanças dos planos.

O plano de carreira é um importante ponto da valorização do magistério público, pois trata de questões básicas da profissão docente, dentre estas, a forma de progressão na carreira, qualificação de professores, jornada de trabalho, condições de trabalho, número de alunos por turma, além do salário, entre outras questões. Assim, o plano de carreira é visto como um

> [...] conjunto de normas que definem e regulam as posições nas quais se organizam os cargos efetivos de determinada atividade profissional, as condições e o processo de movimentação dos titulares desses cargos, estabelecendo a progressão funcional e a correspondente evolução da remuneração. (BRASIL, 2005)

Nos casos observados está em questão como se constituiria uma carreira de magistério, que é uma discussão ainda sem solução e que os municípios também não sabem como proceder.

Apesar de os planos de carreira dos municípios investigados contemplarem oficialmente a progressão na carreira do magistério fica evidente a dificuldade dos sistemas em implementar essa medida. Este item não é desenvolvido no documento legal a ponto de esclarecer como se dará essa progressão, mesmo que seja garantida a gratificação sob o salário através da conclusão de cursos de formação. Neste sentido, existe uma discussão entre as representações dos professores e os setores do governo para que essa progressão se dê através de critérios que são estabelecidos nas diretrizes para elaboração dos planos de carreira.

De mesma importância na valorização dos profissionais do magistério público é sua inserção no quadro permanente do sistema através de concurso público de provas e títulos. Nos cinco municípios pesquisados, detectou-se a precarização do exercício do magistério em decorrência do estabelecimento dos contratos temporários de prestação de serviços. Esses contratos são estabelecidos no prazo de duração do período letivo, ausentando os municípios das responsabilidades com o pagamento de férias, 13º salário e outras gratificações atreladas à qualificação profissional. A base para o valor pago aos professores que são contratados para lecionar em escolas públicas municipais, em geral, tem sido o salário mínimo. Esses contratos são concedidos por determinação do gestor municipal e, por vezes, são utilizados como forma de atendimento a acordos políticos. Desse modo, a qualificação desses profissionais não se constitui em requisito principal na seleção dos contratados. Além disso, os contratos temporários funcionam como instrumento que dificulta a realização de concursos públicos para preenchimento de vagas para o quadro efetivo do município.

Ainda assim, os sistemas municipais de ensino enfrentam problemas na realização de concursos, pois os gestores recorrem à questão da ausência de recursos financeiros como empecilho, além da responsabilização com relação aos limites de gastos com pagamento de pessoal a partir das determinações da Lei de Responsabilidade Fiscal[3].

A ausência de concursos públicos e a contratação de mão de obra temporária para as atividades de ensino contrastam com a ideia de vínculo, com o projeto pedagógico da escola, com o envolvimento com a comunidade, com a organização coletiva da categoria, além de proporcionar instabilidade no clima escolar e no trabalho do profissional contratado.

---

[3] Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal, mediante ações em que se previnam riscos e corrijam desvios capazes de afetar o equilíbrio das contas públicas, destacando-se o planejamento, o controle, a transparência e a responsabilização como premissas básicas. Disponível em: http://www.stn.fazenda.gov.br/hp/lei_responsabilidade_fiscal.asp.

Nesse contexto, o salário constitui além de incentivo à profissão, em oportunidade de crescimento profissional e pessoal. Segundo Monlevade (2000, p. 269), "[...] o salário não é determinante da valorização do professor. Mas ele expressa, simboliza, manifesta como que um grau de valorização. E o sustenta materialmente".

Assim, a questão salarial envolve debates intensos e consta como um dos temas da política educacional em discussão no cenário nacional. Setores significativos da sociedade defendem que cabe ao governo federal o estabelecimento do piso salarial profissional para professores. Nesse sentido, existe uma discussão histórica entre a categoria dos profissionais da educação e os setores do governo, com o anúncio recente de autoridades do governo federal reportando-se a aprovação de um piso salarial de 950 reais[4]. Cabe destacar que os municípios estudados na pesquisa apresentam como piso salarial para professores o salário mínimo vigente para uma jornada de 20h, mais alguns adicionais financeiros. Desta forma, nas entrevistas com os profissionais dos sistemas municipais de ensino, estes não consideravam a aprovação desse piso como indício de valorização, inclusive os professores da região já alcançavam valor maior que esse piso em 40 horas de trabalho semanais. Assim, algumas questões de gestão se colocam aos municípios: quanto pagar aos professores de seu sistema de ensino já que a maioria deles se enquadra no regime de 20h semanais? Como pagar melhores salários sem o devido aporte de recursos financeiros?

A formação dos profissionais do magistério é priorizada nas políticas educacionais dos municípios. Os sistemas municipais de ensino tiveram a iniciativa de atender ao requisito indicado principalmente na LDB/96 e no Plano Nacional de Educação/2001, que determinam que todos os profissionais do ensino devem ter formação de nível superior. No entanto,

[4] Piso salarial regulamentado pela Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, que institui o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica.

os dados coletados constatam que tal formação tem sido feita com programas aligeirados, em convênio com escolas de ensino superior particulares, que normalmente ministram o ensino a distância e sem as condições imprescindíveis para tal. A política educacional brasileira, neste sentido, tem se comportado na direção de apoiar o surgimento de cursos de formação do magistério em instituições essencialmente dedicadas ao ensino e desvinculadas da pesquisa.

De fato, esta situação está em consonância às diretrizes do Banco Mundial para a formação de professores. Reforçam os argumentos de que estas práticas de formação em instituições privadas colaboram para a mercadorização da educação, e nesse aspecto, especificamente, sendo financiada pelos cofres públicos. Mas cabe destacar que a região conta com apenas um Campus da Universidade Pública Estadual, que possui três cursos (letras, história e comunicação social) e que, segundo os gestores municipais, os custos de formação através de convênios com universidades públicas não se encaixam no orçamento dos municípios para a educação. Assim, cabe questionar: a formação de professores em nível superior nesses municípios tem atendido aos objetivos de melhoria do trabalho docente e da qualidade de ensino?

Mesmo com essas iniciativas, as políticas de formação adotadas não têm atendido às demandas dos municípios constantes desta pesquisa, como da região a qual pertencem, pois ainda são alocados professores do quadro em área diversa da sua formação. Além disso, os cursos adotados pelos municípios para formação de seus profissionais de ensino em nível superior atendem simplesmente ao requisito de menor custo, ou seja, cursos a distância, em determinadas áreas do conhecimento que nem sempre são as necessitadas pelo sistema de ensino. Assim, algumas áreas continuam negligenciadas, como é o caso da física, da química e da matemática.

Cabe destacar, nesse processo, que os municípios concedem auxílio financeiro aos professores que ingressam nos cursos superiores,

geralmente no valor de 50% das mensalidades, incorporadas como gratificação salarial, para que estes possam fazer os cursos nas instituições de ensino conveniadas, que são instituições de ensino superior privadas.

O resultado visível dessa política é uma gama de profissionais licenciados ou em processo de formação no nível superior nesses municípios, mas ainda com demanda nas áreas críticas. Além disso, os entrevistados relatam que foram pequenas as mudanças nas práticas profissionais, pouco interferindo na dinâmica das instituições de ensino às quais pertencem. Assim, pode-se deduzir que a formação docente tem atendido a uma demanda por certificação e não tem servido nem à melhoria da qualidade de ensino nem à valorização de seus profissionais.

Algumas ocorrências merecem destaque na realidade desses municípios no que se refere às condições de trabalho, das quais é possível citar: a rotatividade de pessoal, a multiplicidade de tipo de vínculos empregatícios, e a decorrente extensão da jornada de trabalho docente. Essas condições evidenciam a precariedade das condições profissionais do docente nesses municípios.

Assim, devido a uma política adotada pelos municípios da região em realizar concursos e contratar professores com jornada de 20h – quando a legislação nacional indica a contratação de profissionais com maior dedicação ao cargo, de preferência com turnos na mesma escola –, muitos profissionais acabam por estabelecer vínculos com dois e até três sistemas municipais de ensino.

Além dessas questões, a assistência pedagógica oferecida aos professores não atende às demandas, pois a coordenação pedagógica é centrada nas Secretarias Municipais de Educação, ficando inviável fazer um acompanhamento da realidade de cada escola, principalmente considerando as carências dos professores em termos pedagógicos.

Outra questão de grande relevância: os professores da educação infantil e das séries iniciais do ensino fundamental não possuem, em sua carga horária de trabalho, horário reservado para estudos, planejamento

e avaliação, como preveem os marcos legais. Nesse sentido, os entrevistados admitem que a destinação de parte da carga horária para outras atividades que não o ensino acarretaria o não cumprimento dos dias letivos e da carga horária prevista no ano. Assim, os gestores optaram por compensar com gratificações para que o professor possa planejar fora do seu horário de trabalho.

Quanto à participação do professor na gestão da escola, os sistemas têm tomado iniciativas no sentido de favorecer a participação dos docentes na elaboração da proposta pedagógica e em atividades com a comunidade escolar. No entanto, ainda de forma incipiente e através dos órgãos formais de representação nas escolas, tais como Conselho Escolar, Caixa Escolar e Colegiado Escolar. Foi relatado pelos entrevistados forte resistência dos professores em participar desse processo, como parte importante no processo de definição de política interna da escola. Mas, por outro lado, destacam que os professores alegam falta de tempo para uma participação efetiva no processo.

Desse modo, identifica-se um paradoxo, no qual as políticas educacionais defendem o princípio da participação, mas a estrutura burocrática dos sistemas municipais apresenta elementos que vão de encontro a essa prática, a exemplo da não definição de tempo reservado a essa participação e que esteja incluso na carga horária de trabalho do professor. Não há como exigir envolvimento do profissional com as questões da instituição de ensino se toda sua carga horária é destinada a atividade de ensino.

Todas estas questões concorrem para a desvalorização da carreira docente.

Algumas conclusões

Fica evidente a minimização da ação do Estado nos municípios estudados para que se concretize a valorização do magistério nos sistemas

de ensino. Isso pode demonstrar o reconhecimento do potencial de transformação que a educação exerce nesse cenário de contradições, de desigualdades e de tentativa de manutenção da estrutura social vigente.

Levando em conta os dados analisados nesta pesquisa é característica dos municípios estudados a dificuldade na gestão e implantação de políticas que venham a melhorar a educação e a valorizar seus profissionais de ensino. Essa afirmação se justifica por duas razões: a primeira refere-se ao modo como os gestores municipais incorporam o discurso oficial do Governo Central, segundo o qual o problema da educação brasileira se liga especificamente à formação dos professores. A partir dessa forma de explicação, estes profissionais são culpabilizados pelo fracasso do sistema no que se refere aos baixos indicadores de aprendizagem dos alunos.

A outra razão advém do discurso dos gestores em afirmar que não há como concretizar políticas de valorização dos trabalhadores docentes por falta de recursos financeiros, surgindo outro fator nesse processo, que é a falta de apoio efetivo da União na implantação das reformas que foram definidas no âmbito central, para a execução pelos municípios.

Dessa maneira, a adoção das políticas para o magistério na realidade em foco nos permite constatar a distância entre o discurso oficial de valorização docente propagado e a realidade das práticas desenvolvidas nos municípios. Verifica-se, portanto, que a intenção de implementar políticas para o magistério esbarra em deficiências em termos financeiros, além das dificuldades geradas pela complexidade que assume a gestão dos recursos humanos, materiais e de infraestrutura nas instâncias municipais.

As políticas de valorização implementadas têm auxiliado o processo de fragmentação da identidade profissional e não tem combatido a precarização do trabalho docente. Essa situação reflete na própria constituição do pensar criticamente, agir na perspectiva da transformação social e lutar por melhores condições de vida e de trabalho.

Eis o grande desafio para as políticas de valorização dos profissionais da educação básica: tornar o discurso oficial efetivo na realidade, articulando as possibilidades técnicas, financeiras e políticas de sua materialização, tendo como foco a superação das questões postas nos contextos locais.

Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento (CEFOR). *O congresso nas câmaras*: a *legislação educacional brasileira e o município*. Brasília, 2005. Modulo III: Plano de carreira e remuneração do magistério municipal.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil,* de 05 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm>. Acesso em: 11 maio 2007

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/LEIS/L9394.htm>. Acesso em: 10 out. 2007.

BRZEZINSKI, Iria. A formação e a carreira de profissionais da educação na LDB 9.394/96: possibilidades e perplexidades. In: _______. (Org.). *LDB interpretada: diversos olhares se entrecruzam*. São Paulo: Cortez, 2002.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (BRASIL). Resolução CNE/CEB nº 03/97, de 08 de outubro de 1997. Fixa Diretrizes para os novos Planos de Carreira e de Remuneração para o magistério dos Estados, do distrito Federal e dos Municípios. Brasília, 1997. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0397.pdf>. Acesso em: 10 maio 2007.

FRIGOTTO, Gaudêncio; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. *Educação & Sociedade:* Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP, v. 24, n. 82, p. 93-130, abr. 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v24n82/a05v24n82.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2007

GOUVEIA, Andréa B. et al. Condições de trabalho docente, ensino de qualidade e custo-aluno-ano. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação,* Porto Alegre, v. 22, p. 253-276, jul./dez. 2006.

KUENZER, Acácia. As políticas de formação: a constituição da identidade do professor sobrante. *Educação & Sociedade*: Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP, v. 20, n. 68, p. 163-183, dez. 1999. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v20n68/a09v2068.pdf>. Acesso em: 5 out. 06.

LIBÂNEO, J. C. et al. *Educação escolar:* políticas, estrutura e organização. São Paulo: Cortez, 2007.

MONLEVADE, João Antonio Cabral de. *Valorização salarial dos professores:* o papel do piso salarial profissional nacional como instrumento de valorização dos professores da educação pública básica. 2000. 280 f. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2000.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A reestruturação do trabalho docente: precarização e flexibilização. *Educação & Sociedade:* Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP, v. 25, n. 89, p. 1127-1144, set./dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302004000400003&lng=pt&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso: 9 mar. 2006.

PAPI, Silmara de Oliveira Gomes. *Professores:* formação e profissionalização. Araraquara. São Paulo: Junqueira & Marin, 2005.

PERONI, Vera. *Política educacional e papel do estado:* no Brasil dos anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

POPKEWITZ, Thomas S. *Reforma educacional:* uma política sociológica. Porto Alegre: Artes Médicas, 1997.

SAMPAIO, Maria das Mercês Ferreira; MARIN, Alda Junqueira. Precarização do trabalho docente e seus efeitos sobre as práticas curriculares. *Educação & Sociedade:* Revista de Ciência da Educação, Campinas, SP, v. 25, n. 89, p.1203-1225, set./dez. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n89/22618.pdf >. Acesso: 11 fev. 2006.

SHIROMA, Eneida Otto; MORAES, Maria Célia M. de; EVANGELISTA, Olinda. *Política educacional.* 3. ed. Rio de Janeiro: DP&A, 2004. (O que você precisa saber sobre...)

Formação de Professores e Educação do Campo: análise de uma proposta de formação superior e repercussões em um município baiano

Rosemeire Silva Baraúna[1]

[1] Mestra do Programa de Pesquisa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia. E-mail: rosebarauna@ig.com.br

Introdução

A relação entre a proposta de formação de professores realizada por uma universidade pública no Estado da Bahia, em uma iniciativa descentralizada de formação em serviço, elaborada no ano de 2002 e a educação do campo constitui o foco deste artigo. A proposta investigada foi implantada em 11 municípios do interior da Bahia, nos quais foram selecionados professores integrantes da rede municipal de ensino para participarem do curso de graduação em Pedagogia.

Nestes municípios, a educação do campo se apresenta como demanda, por conta da concentração de pessoas residentes na zona rural e em decorrência das mobilizações realizadas pelos movimentos sociais em favor de uma educação voltada para o atendimento das especificidades do campo, bem como para o desenvolvimento sustentável de sua população.

Como campo empírico foi selecionado um município do interior do Estado da Bahia para a coleta dos dados, no qual foram realizadas entrevistas com professores/cursistas. A pesquisa documental orientou-se pela proposta de implantação do curso em seus aspectos filosóficos e metodológicos; documentos das Conferências Nacionais pela Educação do Campo; Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, entre outros.

Nesse contexto, desenvolvemos reflexões sobre o processo de formação de professores, as características da educação do campo em um percurso histórico marcado pelas lutas por justiça social para a população rural e questionamos o papel da universidade nesse movimento. Foi avaliado o espaço da educação do campo na proposta curricular e nas ações desenvolvidas durante o processo de formação de pedagogas(os) com habilitação para as séries iniciais do ensino fundamental.

A educação do campo na legislação vigente

A estrutura educacional brasileira ainda apresenta fragilidades no que se refere ao trato com a diversidade que constitui o país. A cada ano surgem novas pesquisas na tentativa de estudar os rumos da educação com vistas a contribuir para a diminuição das desigualdades concernentes a este sistema de ensino. Nesse curso, analisamos a educação do campo, a qual foi incorporada ao quadro das políticas públicas a partir das fortes investidas dos movimentos sociais.

Ao consultarmos a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional 9.394/96, observamos alguns avanços em relação à educação do campo, conforme expresso no artigo 26, ao propor que

> Os currículos de ensino fundamental e médio devem ter uma base nacional comum, a ser complementada em cada sistema de ensino e estabelecimento escolar, por uma base diversificada exigida pelas características regionais e locais da sociedade, da cultura, da economia e da clientela. (BRASIL, 1996)

Além disso, o artigo 28 vem complementar e especificar os níveis de diferenciação que deve se submeter a uma proposta de educação do campo quando destaca:

> [...] os sistemas de ensino promoverão as adaptações necessárias a sua adequação às peculiaridades da vida rural e de cada região, especificamente: I - conteúdos curriculares e metodologias apropriadas às reais necessidades e interesses dos alunos da zona rural; II - organização escolar própria, incluindo adequação do calendário escolar às fases do ciclo agrícola e às condições climáticas; III - adequação à natureza do trabalho na zona rural. (BRASIL, 1996)

Somos conhecedores da distância ainda existente entre o que rezam os documentos legais e sua aplicabilidade, portanto, acreditamos que seja necessário observar como estas questões vêm sendo gerenciada na prática,

vez que, as instituições de ensino superior gozam de certa "autonomia" para propor e executar propostas diferenciadas de formação. Entretanto, não se podem desconsiderar os mecanismos ideologicamente inseridos na dinâmica social, os quais moldam os rumos das iniciativas educacionais. Portanto, para melhor compreender estas questões, analisamos o processo de formação superior de professores para atuar na realidade do campo. A pesquisa foi orientada pela análise da proposta curricular do curso de Pedagogia – Séries Iniciais do Ensino Fundamental, e pela realização de entrevistas feitas com os professores cursistas.

Como foi proposto, objetiva-se o levantamento de questões para reflexão sobre os elementos necessários ao processo de formação profissional para a atuação na realidade rural, por acreditarmos na urgência em tornar a educação do campo um direito e, portanto, deve estar estruturada com objetivo de atender a diversidade cultural que permeia este espaço.

Educação do campo: um breve histórico

A Educação no Brasil, por muitos anos, desconsiderou a diversidade inerente ao país, deixando à margem do processo de formação todos os que divergiam dos parâmetros da cultura das elites. No desenvolvimento de estratégias para a manutenção do sistema de dominação e exploração do país, a palavra de ordem na história da educação escolar brasileira seria unificar o sistema educacional para atingir um controle maior de suas ações, as quais interferem diretamente nas relações sociais, políticas e econômicas. Assim, implantou-se um sistema excludente centrado nos padrões estabelecidos em cada época, marginalizando aqueles considerados inaptos ao projeto vislumbrado. Desse modo, as pessoas desprovidas de bens materiais e culturais deveriam ficar à mercê da proposta educacional que seguia os postulados da cultura dominante em favor daqueles que detinham o poder econômico e político.

Leite (1999) faz uma análise sociohistórica da educação rural e aponta as transformações socioeconômicas como fator preponderante para a gradual difusão do processo educativo entre as classes emergentes, desconcentrando esta educação do domínio das camadas mais elevadas. Esse movimento tem início na Primeira República e se expande de acordo com as demandas apresentadas em cada momento histórico pelas condições materiais, relações sociais e políticas. Desse modo, à medida em que a classe dirigente tentava adequar o país a uma nova proposta de modernização, alternativas pontuais e fragmentadas foram criadas para a educação no meio rural.

Silva (2003) apresenta as dificuldades enfrentadas pelas pessoas residentes no meio rural para o acesso e permanência em unidades de ensino. Os aspectos abordados pela autora envolvem desde problemas de infraestrutura até o desrespeito às especificidades da cultura local, sendo apontado como reflexo de uma política de descaso por parte das esferas governamentais. Nas palavras da autora,

> [...] a escola no campo surge tardia e descontínua até as primeiras décadas do século XX. Era destinada a uma minoria privilegiada. Embora o Brasil fosse um país de origem e predominância eminentemente agrária, a educação rural não é sequer mencionada nos textos constitucionais de 1825 e 1891, evidenciando o descaso dos dirigentes e de matrizes políticas culturais centradas no trabalho escravo, no latifúndio e nas idéias educacionais européias. (SILVA, 2003, p. 29-30)

Temos conhecimento de que apesar do poder de decisão estar vinculado ao atendimento dos interesses elitistas, desde os primórdios da história de colonização do Brasil já existia movimentos de resistência e luta em favor das classes marginalizadas pela cultura dominante da época.

A sociedade brasileira, na primeira metade dos anos 80, foi marcada pela reorganização política e sindical, após os longos anos de centralização

de poder resultante da Ditadura Militar. Observa-se o aparecimento de novos partidos políticos e a entrada em cena do novo sindicalismo. A sociedade se levantou, através dos movimentos sociais, para exigir as mudanças necessárias ao desenvolvimento do país. Essas mudanças dizem respeito a diversas áreas, principalmente a educacional, considerada a mola propulsora para outras transformações sociais. Nesse momento, fizeram-se presentes os movimentos sociais em defesa de uma educação apropriada para os/as camponeses/as.

Todavia, somente em 1988, após muitas investidas dos movimentos sociais, que se pôde vislumbrar, com a Constituição, algumas alternativas para a melhoria da situação educacional do campo. Conforme afirma Silva (2003, p. 31), as pressões populares tiveram grande repercussão na Constituição de 1988, tornando-a espaço de abertura política para o povo brasileiro, vez que incorporou o princípio da participação direta da população na administração pública.

Nesse sentido, e com o intuito de tornar realidade o que até então se encontrava no plano legal, ou seja, expresso na nova LDB, (Lei nº 9.394/96), contudo, sem a definição clara dos rumos a serem trilhados para a consecução da proposta, portanto, sem uma efetiva transformação no campo social, que os segmentos sociais organizados e algumas instituições, dentre os quais podemos citar: o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST); Universidade de Brasília (UnB); o Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef); a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (Unesco) e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), se uniram para pensar a educação do campo. A origem dessa junção data de 1997, quando o MST promoveu o I Encontro Nacional de Educadoras e Educadores da Reforma Agrária (Enera). De acordo com Kolling, Nery e Molina (1999), o evento obteve tamanha repercussão que surgiu o desafio de se criar um espaço de reflexão mais amplo, em que fossem exploradas as temáticas relativas ao campo enquanto espaço de cultura, relações e modo de vida diferenciado.

Esse procedimento foi o passo inicial para que em seguida os integrantes abraçassem a proposta, denominando-a Conferência por uma Educação Básica do Campo, que foi concretizada em 1998, no período de 27 a 31 de julho, na cidade de Luziânia, em Goiás. A expressão maior desse encontro foi o desejo de favorecer o debate acerca das condições de vida da população do campo. Conforme expressa o relatório final desse encontro,

> [...] o objetivo principal da Conferência foi recolocar o rural e a educação que a ele se vincula na agenda política do país. Talvez o maior desafio deste encontro foi o de como pensar e fazer uma educação vinculada às estratégias de desenvolvimento para os camponeses de todos os setores culturais. (KOLLING; NERY; MOLINA, 1999, p. 3)

Surgem as discussões sobre a proposta de educação do campo através do debate sobre as seguintes temáticas: Desenvolvimento Rural e Educação no Brasil: Desafios e Perspectivas; Situação da Educação Rural no Brasil e na América Latina; Políticas Públicas em Educação no Brasil: Municipalização; Financiamento da Educação; Política Educacional para Escolas Indígenas; Em busca de um Novo Projeto de Desenvolvimento para o Brasil; Projeto Popular de Desenvolvimento para o Campo e Nosso Compromisso como Educadores/Educadoras do Campo. Em suma, foi criado um texto base no qual está traçado o perfil da educação a ser desenvolvida no campo, cujo trecho extraído retrata um pouco dos ideais expressos:

> [...] o propósito é conceber uma educação básica do campo, voltada aos interesses e ao desenvolvimento sóciocultural e econômico dos povos que habitam e trabalham no campo, atendendo às suas diferenças históricas e culturais para que vivam com dignidade e para que, organizados, resistam contra a exclusão, ou seja, este do campo tem o sentido do pluralismo das idéias e das concepções pedagógicas. (KOLLING; NERY; MOLINA, 1999, p. 28-29)

Motivados pelo sucesso da I Conferência, os segmentos sociais organizados que lutam em defesa de uma educação de qualidade para a população do campo, agora com mais adeptos e mais aprofundamento nas questões pertencentes a esta realidade, organizaram em Luziânia – Goiás, a II Conferência Nacional por uma Educação do Campo, no período de 2 a 6 de agosto de 2004. O foco das discussões girou em torno da temática: Por uma Política Pública de Educação do Campo, cujo objetivo se expressou no intuito de "[...] reafirmar a luta social por um campo visto como espaço de vida e por políticas públicas específicas para sua população". (CONFERÊNCIA NACIONAL POR UMA EDUCAÇÃO DO CAMPO, 2004, p. 2)

Nesses encontros para a discussão e construção das Diretrizes Operacionais para a Educação Básica em Escolas do Campo, que assume a terminologia educação do campo em substituição ao termo educação rural. Diante disto, para este estudo surge a necessidade de esclarecermos em termos conceituais a distinção entre educação rural e educação do campo, vez que alguns teóricos costumam desconsiderar esta particularidade, mas que ao nosso ver necessita de atenção e elucidação.

Em termos conceituais, estamos diante de duas expressões que apresentam relação de subordinação. Assim, a palavra rural adquire um sentido mais restrito, sendo a palavra campo algo mais abrangente que incorpora diversos aspectos da vida campesina, estando esta última mais coerente para representar a concepção que atenda às demandas de uma educação com características específicas e que esteja voltada para o desenvolvimento de sujeitos atuantes em seu processo histórico. Nesse intuito, esta educação favoreceria uma vida digna, sendo a cultura local considerada e respeitada. Em conformidade com o raciocínio apresentado, encontramos no texto estruturado por Kolling, Nery e Molina (1999, p. 26) um conceito extraído da conferência organizada para reflexões acerca do tema abordado, no qual expõe que:

1.Utilizar-se-á a expressão campo, e não mais a usual meio rural, com o objetivo de incluir no processo da conferência uma reflexão sobre o sentido atual do trabalho camponês e das lutas sociais e culturais dos grupos que hoje tentam garantir a sobrevivência desse trabalho.

Em meio a toda essa efervescência nas mobilizações em prol de uma educação verdadeiramente voltada para o atendimento das necessidades da vida do cidadão e da cidadã do campo, surge uma inquietação: as instituições de ensino superior, principalmente as que se propõem a formar professores para atuar nesse contexto, têm se sensibilizado às especificidades concernentes à realidade do campo? Este questionamento, o qual orienta os rumos dessa proposta, é imprescindível para promover as necessárias transformações a que deve ser submetido o nosso sistema educacional, em busca de uma educação que retrate a realidade e a singularidade de um povo que se constitui através da luta pela sobrevivência e por condições mais justas e humanas de vida.

Formação de professores: passos e descompassos

A formação do professor tem uma trajetória construída a partir de interesses do contexto sociopolítico das exigências colocadas pela realidade social, das finalidades da educação, do lugar que a educação ocupa nas políticas governamentais, e das lutas travadas pela categoria e sociedade civil.

O ideário do humanismo clássico, o qual defendia a sociedade como naturalmente dividida entre dirigentes e dirigidos e entre trabalhadores manuais e intelectuais, influenciou os currículos dos cursos de formação de professores, conferindo a estes profissionais o papel de transmissor de conhecimento e a condição de estar preparado profissionalmente para seguir sua carreira até a aposentadoria.

A partir dos anos 50, os efeitos da urbanização e industrialização no país fizeram-se sentir na escola, através da expansão do ensino e com a superlotação das classes. O crescimento da rede escolar alterou os padrões vigentes, requerendo uma política educacional que oportunizasse condições adequadas à heterogeneidade das salas de aula, agora formadas por alunos que, pela primeira vez, tinham acesso à escola. Esta nova situação começa a abalar a atuação dos professores, cuja formação, discursos e práticas já não atendiam à nova realidade imposta.

Paralelo a esse clamor por mudanças em favor de uma formação de professores que se ocupasse da efetiva qualificação docente para o cumprimento de suas funções – que além de técnicas são também sociais e políticas – são notórias as contradições presentes nos documentos legais, em particular na Lei nº 9394/96, sobre esta questão. Os documentos legais expressaram, a seu tempo, e em observância aos interesses da sociedade de cada época, o nível de formação para o exercício do magistério. Essa lei apresenta um grande avanço ao destacar no artigo 62 que a formação para o exercício no magistério da educação básica deverá ser realizado em nível superior, contudo, neste mesmo artigo percebe-se um retrocesso ao estabelecer que esta formação poderá ser feita nos Institutos Superiores de Educação. De acordo com Severino (2000), o Instituto vem, na verdade, assumir as funções que até então estavam distribuídas entre o Curso Normal (habilitação em magistério de nível médio) e o curso de Pedagogia e a Licenciatura de nível superior. O Instituto tem a atribuição de cuidar integralmente da formação inicial e continuada dos professores para todos os níveis da educação básica.

No período abordado, a importância dispensada à formação de professores relaciona-se à elevação dos níveis de qualidade da educação, e sob orientação das proposições do Banco Mundial e seus diagnósticos sobre a realidade brasileira, privilegiou-se a capacitação em serviço sobre a formação inicial e estímulo ao desenvolvimento da educação a distância. Para além dos aspectos concernentes à formação em si, esta abordagem

centrou-se na ampliação da oferta de cursos superiores com foco na redução de custos dessa formação e a obtenção de resultados quantitativos, no afã de realizar habilitações em ensino superior com baixo custo para o Estado. (TORRES, 1996)

A Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE) aponta as novas tendências da política educacional no final da década de 90, destacando entre as medidas que o governo adotou para acompanhar as mudanças da nova ordem mundial, pautada no neoliberalismo, a

> Ênfase na formação de professores com a popularização de cursos rápidos para docentes, as Licenciaturas Breves, que trazem de volta o grave perigo de aligeiramento da formação docente em cursos de caráter pós-secundário ou pós-médio. (ENCONTRO NACIONAL DA ANFOPE, 1998, p. 21)

Nesse sentido, torna-se pertinente outra questão: a que proposta de formação para o exercício do magistério estão sendo submetidos esses profissionais? Na busca de um entendimento acerca da situação exposta é válido pontuar as reflexões de Pimenta (1994), que denunciam a proliferação do curso de formação para o magistério em instituições que não apresentavam os mecanismos necessários para uma habilitação de qualidade; em contrapartida, as Escolas Normais se abrem para o atendimento de outras habilitações, causando um grande impacto para a formação de professores. A autora complementa afirmando que hoje a Habilitação em Magistério não produz uma formação geral adequada, nem pedagógica consistente, sendo frequentemente procurada pelos excluídos da possibilidade de vislumbrar uma vaga nos cursos de maior *status*.

Observamos, portanto, na atualidade, a constante preocupação com aspectos quantitativos relacionados a educação. O receio maior é com o retorno que se espera alcançar com os investimentos que vêm sendo feitos no sentido de refletir nos números a situação do Brasil em relação aos demais países, e que possam garantir ao país um melhor intercâmbio com as

organizações internacionais, inserindo-se nos requisitos ditados pela globalização e o neoliberalismo. Com isso, perde-se a responsabilidade com questões cruciais para o desenvolvimento qualitativo, no tocante a uma formação reflexiva voltada para os problemas sociais e políticos que constituem grandes barreiras para o avanço no campo da profissionalização e no retorno dessa prática para o desenvolvimento da cidadania.

As pesquisas do INEP e IBGE classificaram em termos quantitativos a realidade de formação do quadro docente no país, enfocando especificamente a realidade nordestina. Passados alguns anos da divulgação desses dados, cujos impactos interferem de forma significativa na qualidade do ensino ofertado em escolas do nordeste, inquietam-nos os percursos das políticas públicas implantadas para a reversão do quadro exposto, principalmente no que se refere à formação de professores que atuam no meio rural.

Nesse contexto de exigência social para a formação de professores e diante da grande carência no Estado da Bahia quanto a esta questão é que algumas universidades se mobilizam no sentido de criar novas propostas para a formação de professores em serviço. É nesse âmbito que se insere a proposta da universidade em estudo, denominada Oferta Descentralizada para a formação de professores do Ensino Fundamental. A proposta consistiu em formar 100 professores, em Licenciatura em Pedagogia – Séries Iniciais do Ensino Fundamental, em um período de três anos. Proposta apresentada aos municípios e posta em prática no ano de 2003, com a presença de 100 professores que atuavam na Rede Pública Municipal de Ensino em classes de 1ª à 4ª série.

A compreensão da formação do professor requer um olhar atento às tensões que perpassaram os diferentes momentos de construção desse profissional. Apesar das incertezas que permeiam essa formação, estudos mais contemporâneos têm trazido à tona novos focos de abordagem bastante promissores. Os estudos de Nóvoa são significativos neste sentido, pois, ressaltam a necessidade de se deslocar o foco da formação do professor da

dimensão acadêmica para uma dimensão profissional, baseado na articulação do ensino superior e escola, num esforço conjunto de traduzir as variedades de interesses e realidades das instituições.

Acreditamos que para que haja uma transformação nas ações educacionais voltadas para o meio rural faz-se necessário formar profissionais com uma visão ampla do fenômeno educativo, que favoreça a percepção das relações de poder e dos jogos de interesses presentes na sociedade capitalista, que produz as desigualdades para a manutenção dos seus privilégios. Para tanto, é imprescindível o engajamento político desses profissionais na luta cotidiana por uma educação que respeite a singularidade do povo brasileiro, em especial, os costumes e a cultura da população do campo, auxiliando-os no processo de afirmação de sua identidade e desenvolvimento de suas potencialidades.

O espaço da educação do campo na proposta de formação em análise

A pesquisa sobre o processo de formação profissional para atuar na educação do campo objetivou, através da análise de uma proposta desenvolvida por uma instituição de educação superior pública, perceber as intencionalidades expressas de forma direta, através da proposta curricular e das entrevistas com os alunos, e, também de forma indireta, por meio da análise dos discursos, compostos por ideologias e representações. Nesse momento analisaremos a proposta curricular do curso de formação em Pedagogia, com habilitação para as Séries Iniciais do Ensino fundamental, desenvolvido em um município localizado no interior da Bahia.

Fundamentação legal e infra-estrutura da proposta

A proposta de formação de professores desenvolvida pela universidade estudada consistiu em descentralizar o curso de Licenciatura em Pedagogia

- séries iniciais do Ensino Fundamental, ofertando-o em municípios do Estado da Bahia. Para tanto, a proposta se fundamenta, em termos legais, nos seguintes documentos (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA, 2002, p. 11): Lei nº 9394/96 (LDB); Parecer 009/2001 do CNE; Parecer 28/2001 do CNE; Resolução nº 1/2002; Resolução nº 2/2002; Parecer nº 4 do CNE/CEB de 29 de Janeiro de 1998 e Resolução nº 2 do CNE/CEB de 7 de abril de 1998.

Às prefeituras parceiras foi atribuída a competência de oferecer infraestrutura adequada, a qual compreende espaço físico (sala de aula, secretaria, sala de leitura, sala para biblioteca), contratação de funcionários, disponibilização de antena parabólica, TV e vídeo cassete, telefone, fax, biblioteca básica para o curso, informatização dos serviços de secretaria com acesso à Internet, laboratório de informática, transporte, hospedagem e alimentação para os professores, além de pagamento de valor referente aos salários dos docentes e coordenação.

Os objetivos

O objetivo geral expresso na proposta se apresenta da seguinte forma: qualificar professores das séries iniciais do ensino fundamental, em exercício, em escolas do sistema público de ensino da microrregião X e outros municípios do estado.

O objetivo fornece a impressão de incompletude por não evidenciar o “para quê” da proposta, ou seja, limita-se a uma idéia ampla que não retrata as verdadeiras intenções dessa qualificação. Nesse sentido, são pertinentes as colocações de Franco (2002, p. 177) ao afirmar que:

> Um curso de formação de professores não se efetua no vazio, devendo estar vinculado a uma intencionalidade, a uma política, a uma epistemologia, a pesquisas aprofundadas dos saberes pedagógicos. A formação de professores desvinculada de um projeto político só pode caracterizar uma concepção

> extremamente pragmatista, reprodutivista, tecnicista da ação docente.

Não temos elementos suficientes para afirmar que essa seja a vertente trabalhada pela instituição formadora responsável, contudo, foi parte integrante de nossa pesquisa analisar o que está expresso na proposta, pois se trata de uma concepção de educação que permeia o processo de formação, por ter sido materializada através de seus idealizadores.

Várias pesquisas têm comprovado que a educação sempre foi orientada para atender a um determinado projeto de sociedade, geralmente em uma perspectiva homogeneizadora, que parte de um falso princípio de igualdade, tratando os desiguais como iguais e aumentando cada vez mais as barreiras que separam os culturalmente diferentes dos adeptos da cultura dominante.

É nesse aspecto que reside a importância de especificarmos em uma proposta de formação de professores qual o contexto de sua inserção e quais os problemas que afligem a população local. Uma proposta que não evidencia a sua inserção em uma sociedade desigual e não aponta alternativas de superação das condições materiais apenas se limita ao "fazer" na ilusão de que, de posse desse instrumental, os professores/alunos possam ser capazes de transformar a sua realidade.

Essa vertente de centralização nas questões relativas ao fazer pedagógico se confirma na exposição dos objetivos específicos, os quais estão dispostos da seguinte forma:

> *Desenvolver competências* que propiciem aos professores compreender o pensar e o fazer pedagógico em sua totalidade, no âmbito das séries iniciais do ensino fundamental; *desenvolver competências* que os levem a formular questões e a propor soluções para os problemas vivenciados em sala de aula, numa perspectiva interdisciplinar; propiciar a ampliação de horizontes culturais do professor-cursista, inserindo-o no domínio das múltiplas linguagens culturais;

> desenvolver no professor cursista do ensino fundamental o pensamento autônomo e multireferenciado; desenvolver o espírito de cooperação nos grupos de estudantes; desenvolver atitudes científicas, visando o aperfeiçoamento contínuo de sua prática; vivenciar experiências nos vários espaços profissionais não escolares, *desenvolver competências* que possibilitem significar os eixos estruturadores da sua formação; compreender a coerência entre a formação proporcionada pelo curso e a prática consentânea com as expectativas sociais; *desenvolver competências* que fortaleçam seus processos individuais, intra e inter-grupais de reconceituação de ensino, aprendizagens, organização e seleção de conteúdos e avaliação. (UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA, 2002, p. 8, grifo nosso)

Veiga e Amaral (2002) argumentam acerca da visível preocupação das propostas oficiais com o desenvolvimento de competências. Segundo as autoras esta proposta tende a adequar a formação profissional aos ideais do processo de globalização. Sobre essa tendência Scheibe (2003 apud VEIGA; AMARAL, 2002, p. 73) afirma que,

> [...] tudo indica um forte apelo ao conceito de competência que está posto em todas as diretrizes que deverão nortear o ensino nas próximas décadas; vincula-se a uma concepção produtivista e pragmatista em que a educação é confundida com informação e instrução, distanciando-se do seu significado mais amplo de humanização.

Após análise dos objetivos propostos verificamos que a formação pretendida gira em torno do desenvolvimento de competências para ensinar alunos das séries iniciais do ensino fundamental e ampliar os horizontes culturais dos professores/alunos no intuito de favorecer um agir autônomo, contudo, apesar de todas essas questões serem de grande relevância para a formação de professores que atuam no campo – que no caso do Município de Santo Estevão é uma demanda da maioria dos cursistas – não encontramos elementos que favoreçam a formação do profissional que atuará em uma

realidade que apresenta algumas especificidades que extrapolam os limites do campo educacional se constituindo enquanto questão sociopolítica.

O campo necessita de um projeto educacional diferenciado, bem como de profissionais que atuem concretamente nessa realidade, não apenas dando boas aulas e elaborando projetos que descaracterizam a realidade rural. Nas palavras de Lacki (2005, p. 4),

> A escola, além de alfabetizar e transmitir conhecimentos gerais, deve possibilitar ao educando a compreensão do meio em que vive, capacitando-o para descobrir formas apropriadas para conviver com a seca. As escolas devem adotar uma pedagogia popular e currículos em consonância com a realidade do semi-árido com ênfase para o resgate e valorização da sabedoria popular.

Para o alcance do desenvolvimento de uma proposta dessa natureza faz-se necessária uma formação que articule princípios filosóficos, epistemológicos e políticos em prol de uma educação comprometida com os anseios populares. Nesse aspecto, uma proposta de formação de professores deve expressar os seus compromissos sociais, contribuindo para a superação de um contexto injusto e excludente.

Compõem a proposta, também, os seminários temáticos que são definidos como "Tópicos de conteúdos pedagógicos relacionados com as disciplinas do módulo". Entre os trinta e dois temas que aparecem como sugestão evidencia-se a proposta de se discutir 'Educação Rural', porém, em nenhum dos semestres de curso o tema havia sido contemplado para discussão.

Em se tratando de uma proposta de formação de profissionais que irão pensar e executar ações relativas ao campo, a qual apresenta uma grande demanda de atuação no meio rural, não foi possível identificar uma preocupação específica com a educação do campo na escolha das disciplinas e conteúdos expressos nas ementas. Percebe-se a preocupação com a formação ampla, porém, desvinculada das condições materiais que dão

sentido à prática educativa, ou seja, as peculiaridades da vida dos sujeitos que estão envolvidos no processo educativo. Nesse ponto, não nos referimos somente aos educandos e as condições do meio rural, mas à própria dinâmica do processo pedagógico que se instala na relação professor/aluno, carente de momentos de reflexão acerca da prática educativa voltada para as questões do campo, conforme ilustra as colocações da professora Deusa (entrevista em 2005):

> Eu não tenho observado a intenção do curso em aperfeiçoar o trabalho do professor no campo em sentido nenhum. Na verdade, porque, partindo dos professores, os professores, eles não têm nenhuma experiência com a educação do campo, nunca pesquisaram, lecionaram ou dirigiram escolas do campo. Então, não conhecem a realidade da zona rural. Também o currículo do curso não ajuda nesse sentido, porque, não inclui atividades, assuntos ligados aos alunos do campo para ajudar nosso trabalho.

A educação do campo necessita de muito mais do que métodos e técnicas de ensino, precisa de profissionais que estejam comprometidos politicamente com as questões relativas ao meio rural e compete às universidades oportunizarem momentos de reflexão e construção de projetos diferenciados. Do contrário, estaremos favorecendo o desenvolvimento de práticas que não favorecem a melhoria das condições de vida da população do campo, mas simplesmente contribuindo para manutenção do sistema de dependências e desigualdade social. É preciso compreender que a carência da população do campo reside na falta de meios adequados para o desenvolvimento de suas potencialidades, e de tecnologias apropriadas de utilização dos recursos naturais, os quais contribuiriam para melhoria das condições de permanência em seu local de origem, fazendo prosperar a economia e a cultura através da possibilidade de uma vida digna. Neste sentido, o processo educativo aí desenvolvido poderá auxiliar a população nesta direção, ficando coerente com as peculiaridades da região onde se insere.

Considerações finais

A pesquisa realizada perseguiu o objetivo de investigar a proposta de formação desenvolvida por uma universidade e ministrada em um município do interior da Bahia, no tocante à formação de professores para atuar em escolas do campo. Não se constituiu, no entanto, em foco da investigação a validade ou qualidade do curso oferecido. Foi avaliada a proposta curricular e as ações desenvolvidas no processo de formação em serviço proporcionado pelo grupo de docentes aos professores cursistas do Ensino Fundamental, com habilitação para as Séries Iniciais de um determinado município, com relação às peculiaridades do espaço educacional do campo.

Os documentos analisados, bem como as entrevistas realizadas com alunos do curso nos levaram à conclusão de que apesar das consideráveis investidas dos movimentos sociais e da sociedade civil organizada no intuito de garantir uma educação apropriada para a população do campo, a realidade parece trair esses ideais, no que se refere à formação de professores que desenvolvem atividades em escolas do campo, nesta região estudada.

Compreendemos o campo como um espaço de cultura própria desenvolvida por sujeitos históricos que convivem com a alienante cultura dominante que os ensina a serem submissos e inferiorizados. Daí a importância de projetos educativos que sejam construídos no seio dessa cultura e que se firme enquanto instrumento de sua valorização, de resistência e de libertação para a população do campo. Para tanto, torna-se imprescindível o engajamento político, ou seja, envolver-se com a causa da educação do campo enquanto projeto coletivo e estimular a construção nessa coletividade de uma consciência camponesa capaz de superar a dominação cultural imposta.

Com esta pesquisa queremos alertar também para a escassez de produções científicas que abordem essa temática. A escassez de materiais específicos nessa experiência sinalizou para a pouca relevância com que a academia tem dispensado a esta modalidade de educação. Por certo, esse

descuido é mais um dado que demonstra a falta de investimentos dos governos através dos anos quanto a esta questão, justificando, assim, o fenômeno da migração da população do campo para os grandes e médios centros urbanos, como alternativa de melhoria de vida, abandonando seu espaço de origem para viver, na maioria das vezes, em condições por vezes mais precárias que as anteriormente vividas.

É preciso repensar a educação, em especial, a educação destinada aos alunos do campo. Mas, como fazê-lo se os profissionais que atuam diretamente nessa realidade não estão sendo motivados a problematizá-la para fazer emergir alternativas inovadoras para transformar essa realidade?

Conforme aponta Freire (1996) e Giroux e McLaren (2002) é necessário reconstruir a educação, pautando-se nos princípios de libertação e emancipação. Nessa perspectiva, precisamos não apenas de profissionais que dêem aulas tecnicamente perfeitas, mas que nessas aulas se perceba a valorização dos sujeitos do campo e das suas produções culturais, auxiliando-os no processo de construção de projetos para o desenvolvimento desse espaço e contribuindo para a permanência dessa população em suas comunidades, através das condições necessárias para uma vida digna.

Pensar em uma proposta de educação para o campo pressupõe pensá-la enquanto política pública, em que devem ser considerados o seu devido financiamento, a formação profissional e o desenvolvimento de uma prática pedagógica pautada em princípios filosóficos, os quais devem manter relações estreitas com os ideais da população do campo. Para tanto, os sujeitos envolvidos nesse processo devem se perceber enquanto sujeitos históricos e políticos com capacidade para construir e modificar os rumos da história.

De acordo com Lopes e Ferreira (2004, p. 14),

> Cabe à educação preparar quadros, criar mecanismos, definir e aplicar estratégias para a consecução de medidas que garantam a preparação e a consolidação dos fundamentos do trabalho e das tecnologias produtivas na direção dos

> horizontes apontados e demandados pelo próprio movimento social do campo.

Com referência ao processo de formação profissional para atuar no campo, não identificamos na proposta desenvolvida pela universidade que ofereceu o curso, através do projeto desenvolvido, uma intencionalidade expressa com esta realidade. Esta situação compromete as transformações reclamadas pela realidade do campo, pois, não se observa o estímulo ao pensamento que ultrapasse o senso comum em sua atuação, vez que se distancia das condições materiais do desenvolvimento da prática pedagogia. Sem o engajamento com as questões políticas e sociais fragmenta-se o processo de formação profissional, comprometendo o desenvolvimento de uma visão ampla e contextualizada sobre a práxis pedagógica. Nesses termos, são pertinentes as seguintes colocações:

> Ter a compreensão do processo global, atuar conforme as propostas demandadas da comunidade, supõe um trabalhador polivalente que entenda o processo como um todo, familiarizando-se com a simbologia existente, com capacidade de interpretá-la, proporcionando ao profissional o renovar-se constante, tanto em conceitos como em posturas. (LOPES; FERREIRA, 2004, p. 49)

Se a educação do campo deixar de ficar silenciada no currículo e os educadores se empenharem no desenvolvimento e exploração da cultura rural, o aprendizado das crianças e a convivência social terão muito mais êxito e as crianças terão mais prazer nas salas de aula, pois, estarão falando sua própria língua e aperfeiçoando seus conhecimentos, mantendo viva a sua história, seu modo de vida, sem abrir mão da qualidade do ensino. Sem dúvida tudo isso reforça a importância de uma formação específica em que seja permitido ao educador refletir e mudar sua postura em relação à educação do campo.

Referências

BAPTISTA, Francisca Maria Carneiro. *Educação rural:* das experiências à política pública. Brasília, DF: Abaré, 2003.

BARBOSA, Fabiana Andréa. Formação de professores: uma história de descaso e dificuldades. In: MACHADO, Evelcy Monteiro; CORTELAZZO, Iolanda Bueno de Camargo. *Pedagogia em debate*: desafios contemporâneos. Curitiba: UTP, 2003. p. 61-73. Disponível em: < http://www.utp.br/mestradoemeducacao/vpedagogiaemdebate/pddfaab.htm>. Acesso em: 12 abr. 2007.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Formação de professores: perfil e oferta*. Brasília, DF. Disponível em: http://inep.gov.br. Acesso em: 12 out 2006

BRASIL. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, 1996. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seed/arquivos/pdf/tvescola/leis/lein9394.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2007.

CONFERÊNCIA NACIONAL POR UMA EDUCAÇÃO DO CAMPO, 2., 2004, Luziânia. *Declaração final*: versão plenária. Luziânia, GO: [s.n.], 2004.

ENCONTRO NACIONAL DA ANFOPE, 9., 1998, Campinas. *Documento final*. Campinas, SP: Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (ANFOPE), 1998. Texto digitado.

FRANCO, Maria Amélia Santoro. Indicativos para um currículo de formação de pedagogos. In: ROSA, Dalva E. Gonçalves & SOUZA, Vanilton Camilo de. (Org.). *Políticas organizativas e curriculares, educação inclusiva e formação de professores*. Rio de Janeiro: DP&A, 2002.

FREIRE, Paulo. *Pedagogia da autonomia*: saberes necessários à prática educativa. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

_______. *Pedagogia do oprimido*. 17. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

GIROUX, Henry A.; MCLAREN, Peter. Formação do professor como uma contra-esfera pública: a pedagogia radical como uma forma de política cultural. In: MOREIRA, Antônio Flávio; SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). *Currículo, cultura e sociedade*. Tradução de Maria Aparecida Baptista. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2002.

IMBERNÓN, Francisco. *Formação docente e profissional*: formar-se para a mudança e a incerteza. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004. (Questões de Nossa Época; v. 77).

KOLLING, Edgar Jorge; NERY, Israel José; MOLINA, Mônica Castagna. *Por uma educação básica do campo*: memórias. Brasília: Fundação Universidade de Brasília, 1999. v. 1

LACKI, Polan. *Educação rural*: para que? e para quem? [S.n.: s.n., 2005]. Disponível em: <http://www.polanlacki.com.br>. Acesso em: 14 abr. 2007.

LEITE, Sérgio Celani. *Escola rural*: urbanização e políticas educacionais. São Paulo: Cortez, 1999. (Questões de nossa época; v. 70)

LOPES, Ana Maria; FERREIRA, Eudson de Castro. *Tybisirá*: educação do campo e visibilidade social. Brasília: Idéa, 2004.

LUDKE, Menga. Avaliação institucional: formação de docentes para o ensino fundamental e médio (as licenciaturas). *Cadernos CRUB*, Brasília, DF., v. 1, n. 4, 1994.

_______; ANDRÉ, Marli E. D. A. *Pesquisa em educação*: abordagens qualitativas. São Paulo: EPU, 1986.

NÓVOA, A. (Coord.). *Os professores e sua formação*. Lisboa: Dom Quixote, 1992.

PÁDUA, Elisabete Matallo Marchesini de. *Metodologia da pesquisa*: abordagem teórico-prática. 10. ed. rev. e atual. Campinas, SP: Papirus, 2004.

PIMENTA, Selma G. *O estágio na formação de professores*: unidade teoria e prática? São Paulo: Cortez, 1994.

_______ (Org.). *Saberes pedagógicos e atividade docente*. São Paulo: Cortez, 1999.

RAMOS, Marise Nogueira; MOREIRA, Telma Maria; SANTOS, Clarice Aparecida dos. *Referências para uma política nacional de educação do campo*: caderno de subsídios. Brasília, DF: Secretaria de Educação Média e Tecnológica, Grupo Permanente de Trabalho de Educação do Campo, 2004.

SEVERINO, Antônio Joaquim. A nova LDB e a política de formação de professores: um passo à frente e dois atrás... In: FERREIRA, Naura Syria Carapeta; AGUIAR, Márcia Ângela da S. (Org.). *Gestão da educação*: impasses, perspectivas e compromissos. 4. ed. São Paulo: Cortez, 2004.

SILVA, Maria do Socorro. Diretrizes operacionais para a educação do campo: rompendo o silencio das políticas educacionais. In: BAPTISTA, Francisca

Maria; BAPTISTA, Naidison Quintela. (Org.). *Educação rural*: sustentabilidade do campo. Feira de Santana, Ba: MOC; UEFS; (Pernambuco); SERTA, 2003.

TORRES, R.M. Melhorar a qualidade da educação básica? as estratégias do Banco Mundial. In: DE TOMMASI, Lívia, WARDE, Mirian Jorge; HADDAD, Sérgio (Org.). *O Banco Mundial e as políticas educacionais*. São Paulo: Cortez, 1996.

TRIVIÑOS, Augusto Nibaldo Silva. *Introdução à pesquisa em ciências sociais*: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987.

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE FEIRA DE SANTANA. Departamento de Educação. *Projeto do curso de licenciatura para o ensino fundamental*: magistério das séries iniciais (oferta descentralizada). Feira de Santana, 2002.

VEIGA, Ilma Passos Alencastro; AMARAL, Ana Lúcia (Org.). *Formação de professores:* política e debate. Campinas, SP: Papirus, 2002.

A Gestão Escolar em um Contexto de Violência: a análise de um livro de ocorrências dos alunos e o olhar da equipe gestora em uma escola da rede pública municipal de Salvador

Eudes Oliveira Cunha[1]

[1] Licenciado em Música pela Universidade Federal da Bahia (UFBA). Cursando Especialização em Docência do Ensino Superior na Associação Baiana de Educação e Cultura (ABEC/Fundação Visconde de Cairu). E-mail: eudesocunha@yahoo.com.br

Introdução

O cenário educacional brasileiro, nos últimos anos, vem passando por modificações constantes: novos e velhos desafios vão (re)tomando formas. Como exemplo de inspiração de mudança, temos a Constituição Federal de 1988 e a nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB 9.394/96), que podem ser citadas como impulsionadoras de políticas educacionais voltadas para a construção e fortalecimento da democracia e da participação das comunidades escolar e local. Tudo isso, dentro de um contexto ainda marcado por práticas contrárias à democracia.

Ademais, a descentralização do poder, fortalecendo e impulsionando as tomadas de decisões colegiadas, na gestão educacional, configura esse novo quadro da educação brasileira que tende a adotar novos rumos emergidos num contexto de mudanças: substituição de redes por sistemas educacionais; municipalização da gestão nos aspectos administrativos, financeiros e pedagógicos; reforma do ensino superior, dentre outras.

Em meio a essas transformações, as escolas também passam a obter graus de autonomia cada vez maiores e assumem novas características no processo de descentralização como, por exemplo, a participação das comunidades locais e a criação de Conselhos Escolares, a transferência de recursos financeiros para a escola, a possibilidade de eleição de diretores e incentivo a construção de projeto político pedagógico.

Segundo Luz e Jesus (2006) o princípio da autonomia parte do suposto de que apenas no âmbito local é possível promover uma gestão eficiente da escola e construir uma identidade social. Diante disso, são repassadas às equipes gestoras muitas responsabilidades e desafios: administrar recursos financeiros, gerir pessoal, cuidar de aspectos pedagógicos e relacionais.

Segundo Portela e Atta (2007, p. 16), a gestão pode ser compreendida como

> [...] a coordenação dos esforços individuais e coletivos em torno da consecução de objetivos comuns, definidos por uma

> política de ação e inspirados por uma filosofia orientadora e por todos partilhada. Tem um sentido mais amplo do que o de ação administrativa que, por sua vez, passa a ser um dos elementos da gestão.

Assim, a gestão não pode ser compreendida apenas pelo âmbito puramente administrativo, mas vista numa perspectiva que envolve aspectos, físicos, pedagógicos e sociais. (PORTELA; ATTA, 2007)

De acordo com Luz e Jesus (2006, p. 13), a gestão é a "[...] ação de liderar, coordenar, administrar, organizar, dirigir, ter o controle do funcionamento, dos meios e dos fins de uma atividade ou empreendimento [...]". No âmbito da instituição escolar, o diretor, além de ser responsável pela gestão das finanças e de recursos materiais é, também, responsável pela gestão de pessoal, inclusive pela mediação de problemas relacionais entre os sujeitos escolares.

Sendo assim, entende-se que o gestor deve ser responsável por resolver problemas na escola que perpassam por diversos âmbitos e um deles é a questão da violência. Ademais, esse fenômeno tem se intensificado na sociedade e a escola não fica fora dessa realidade. Invertidamente, na contramão do seu papel, esta situação traz sensação de desconforto e de insegurança entre professores e alunos.

De acordo com Gonçalves (2002), a partir dos anos 90 do século passado, houve uma mudança nos padrões de violência nas escolas públicas, englobando não apenas atos de vandalismo, mas, também, práticas de agressões interpessoais, sobretudo entre o público estudantil.

Num contexto de violência[2], o gestor escolar se depara com as mais variadas situações, tendo muitas vezes que mediar e resolver conflitos,

---

[2] Ao tratar do contexto de violência, neste artigo, destacamos, sobretudo, a "violência bruta" e as "incivilidades" (ABRAMOVAY;CASTRO, 2006), que ocorrem dentro da escola. São as agressões físicas, as atitudes de desrespeito e xingamentos entre os sujeitos escolares. Além disso, entendemos que a realidade de violência do bairro onde a escola está inserida deve ser considerada como um fator que compõe esse contexto de violência, pois os casos de homicídios, tráfico de drogas, agressões físicas, etc., nas proximidades da escola, interferem no comportamento dos sujeitos escolares.

dialogar com pais, professores, alunos, funcionários e, em último caso, recorrer a outros órgãos para resolver casos de violência na escola.

Diante dessa realidade, onde o gestor tem a função voltada tanto para questões da administração da escola quanto para questões pedagógicas e relacionais, surgem algumas indagações: a violência interfere na atuação da equipe gestora? Como pode ser entendido o problema da violência na escola, em meio a tantas responsabilidades da gestão escolar? Em que nível a crescente situação de conflitos e violência, nos ambientes escolares tem sobrecarregado o gestor fazendo com que ele deixe de cumprir suas outras funções? Como reagem os gestores diante das situações de violência na escola?

Assim, a partir da análise do *Livro de ocorrência dos alunos* de uma escola da rede municipal de Salvador, o artigo traz uma discussão e reflexão a respeito das funções da gestão escolar e sua prática num contexto de violência. Trata-se de um estudo introdutório sobre esse tema e acredita-se que essa é uma forma de aproximação desse objeto de estudo. Igualmente, é um conhecimento necessário não apenas para o gestor, mas também para todos aqueles envolvidos na luta por uma educação de qualidade.

Este artigo apresenta primeiramente uma breve discussão resultante de uma revisão de literatura abordando alguns conceitos de gestão e violência escolar. Em seguida, são trazidos os dados a respeito dos registros de violência na escola. Num terceiro momento, discute as percepções dos gestores escolares a respeito da relação gestão escolar e violência e, por fim, são tecidas algumas considerações sobre o tema em foco.

A violência na escola

O problema da violência na escola tem sido um dos grandes desafios para equipes gestoras e demais profissionais da educação. Esse fenômeno

tem crescido nos últimos anos e se tornado uma realidade que vem desafiando os educadores, trazendo medo aos ambientes de aprendizagem, comprometendo a qualidade da aprendizagem.

Para Sposito (1998 apud ABRAMOVAY; AVANCINI, 2004, p. 9), "[...] violência é todo ato que implica a ruptura de um nexo social pelo uso da força. Nega-se, assim, a possibilidade de relação social que se instala pelo uso da comunicação, pelo uso da palavra, pelo diálogo e pelo conflito". Esse tipo de violência – que faz uso da força – está presente nos espaços escolares, principalmente, em escolas dos grandes centros urbanos. Já não é de se estranhar que simples conflitos entre alunos resultem em casos de agressão física, além dos casos mais extremos quando a violência física chega a situações bem mais graves.

Segundo Gomes (2007, p. 69), em seu estudo sobre representações sociais da violência entre jovens de escolas públicas de Salvador,

> [...] a idéia de relacionamentos tranqüilos, harmoniosos, permeados por conversas sobre o cotidiano, aconselhamentos e orientações parece desvanecer, cedendo lugar, a brigas, discussões, práticas de violência entre os familiares e inclusive entre pais e filhos. Os conflitos que geram a violência intra-familiar propiciam relacionamentos abusivos entre pai, mãe e filho, que levam ao desencontro e à rigidez das atitudes dos familiares.

Essa realidade se manifesta dentro dos espaços escolares e, muitas vezes, passa a ser comum, provocando uma perda da autoridade escolar, visto que se tornam constantes os comportamentos agressivos. Para Aquino (1998), a crise da autoridade docente seria o correlato principal de grande parte dos efeitos de violência testemunhados no cenário escolar.

Os estudos de Maldonado (2005, p. 11) mostram que a apresentação de comportamento agressivo pode ser considerada "[...] um indicador de que a criança se encontra em situação de risco, frente à exposição, à violência severa". Nesse sentido, a violência muitas vezes é praticada em

ambientes familiares e se reproduz nos espaços escolares. Se por um lado, os pais reforçam situações de violência com os filhos, por outro, a escola já não sabe como conduzir esses momentos, por que não chamá-los dramáticos? Agrava-se esta situação quando muitas das vezes temos professores e funcionários da escola reproduzindo semelhantes tipos de violência com seus alunos.

A familiaridade com situações de agressão física se mostra de tal forma que a violência verbal já não é mais considerada grave entre os alunos. Portanto, vive-se um processo de banalização da violência dentro dos espaços escolares, entre jovens, pois brigas e discussões são representadas por eles como algo sem maior significado. (GOMES, 2007)

O caminho percorrido

O interesse por estudar essa temática nasce a partir da vivência em sala de aula como professor de música de uma escola da rede municipal de Salvador. A prática da docência e a observação da equipe gestora e seu importante papel nessa instituição diante de uma realidade de violência, possibilitaram a reflexão sobre esse tema. Assim, surge o desejo de obter conhecimento sobre a gestão escolar e a violência nessa instituição de ensino. De outra parte, entende-se que a ação-reflexão-ação é um meio de enfrentamento dos problemas socioeducacionais.

Portanto, para realização dessa pesquisa, optou-se por uma abordagem quali-quantitativa. A análise documental foi um dos instrumentos utilizados para a coleta de informações. Segundo Macedo (2006, p. 110), "[...] o documento é uma fonte quase indispensável para a compreensão/explicitação da instituição educativa". Assim, visto que a instituição escolar pesquisada registra as ocorrências entre alunos, principalmente, os casos mais graves de violência, optou-se por analisar o *Livro de ocorrências do aluno* dessa escola, no período entre três de março a 30 de novembro de 2007.

Foram analisadas 80 fichas de ocorrências dos turnos matutino e vespertino, nos quais o pesquisador tem vivenciado sua prática docente, nessa escola. Além disso, outro instrumento utilizado para a coleta dos dados foi a aplicação de um questionário com perguntas fechadas e abertas com parte da equipe gestora – diretor, vice-diretores, coordenador pedagógico, secretários – dessa instituição.

A observação assistemática também foi uma técnica importante para a análise e interpretação dos dados. Segundo Laville e Dionne (1999), a observação é um modo privilegiado de contato com o real e é observando que o pesquisador se situa, orienta seus deslocamentos, reconhece as pessoas, emite juízos sobre elas. Ademais, foi a partir da prática em sala de aula e em contato com a equipe gestora dessa instituição que surgiram os questionamentos a respeito desse tema e conseqüentemente uma aproximação desse objeto de estudo.

Esta escola da rede municipal de Salvador está localizada em uma região onde há um alto índice de violência e tráfico de drogas. As condições de moradia e saneamento básico nessas localidades são precárias. Os alunos são moradores desses bairros e sofrem essas mazelas da falta de infraestrutura e atenção dos poderes públicos.

A escola de porte especial atende nos três turnos, da primeira à quarta série do Ensino Fundamental. É composta por sete salas de aula, uma biblioteca/sala de vídeo, cantina, sala da diretoria, secretaria, cozinha, depósito, duas áreas abertas e quatro banheiros. As turmas – dos turnos pesquisados – estão distribuídas da seguinte forma: matutino – três turmas no Ciclo de Estudos Básicos (CEB I), duas turmas no Ciclo de Estudos Básicos II (CEB II), uma da 3ª série e uma da quarta série, as quais somam um total de 179 alunos; vespertino – três turmas no CEB II, duas terceiras e duas quartas séries, com um total de 230 alunos.

Os dados da pesquisa[3]

A análise do livro de ocorrências do aluno

Das 80 fichas de ocorrência[4] analisadas, 37 diziam respeito à violência praticada por alunos no turno matutino e 41 no turno vespertino, sendo que em duas fichas não foram descritos os turnos.

A partir da análise, observou-se que a violência física foi o principal motivo do registro de ocorrências, chegando a 53 casos de agressão física entre alunos. Havia fichas com mais de um caso de violência registrado, chegando a um total de 111 descritas nas 80 fichas analisadas, no período de março a novembro de 2007, como mostra o Quadro 1. Essas agressões entre alunos se davam em situações de brigas quando os colegas eram atingidos com socos, tapas, chutes, mordidas, empurrões ou com objetos como tesouras, ponta de lápis, vassoura, tamanco, etc.

Agressão física entre alunos	53
Destruição de patrimônio da escola	11
Desrespeito/indisciplina em sala de aula	11
Agressão verbal de aluno para professor	11
Agressão física de aluno para professor	6
Ameaça de agressão física de aluno para aluno	5
Agressão verbal de aluno para aluno	4
Ameaça de agressão física de aluno para professor	4
Ameaça de agressão física de aluno para funcionário	2
Ameaça de destruição de patrimônio da escola	2
Ameaça de agressão física de aluno para gestor	2
Total	111

Quadro 1 – Situações de violência registradas.

Em segundo lugar, foram registrados: 11 casos de danificação intencional ao patrimônio, 11 por agressão verbal de aluno para professor e outras 11 situações de desrespeito/indisciplina em sala. A agressão física

[3] Optou-se por analisar os registros do matutino e vespertino, pois estes são os turnos nos quais o professor pesquisador trabalhava.

[4] Dos casos analisados, seis deles não se referiam à violência entre alunos: três se referiam a acidentes com alunos, dois a comparecimento de pais e outro dizia respeito à comunicado de pais à escola.

contra o professor (mordidas e socos, etc.) aparece em seis situações, além da agressão verbal contra o professor e entre alunos que aparece com quatro casos cada (Quadro 1).

A partir desses dados[5], observa-se que a violência está presente de forma significativa nessa instituição escolar, ou seja, faz parte da realidade desses alunos e se reproduz nos espaços escolares. Percebe-se uma constante intolerância nas relações entre os alunos. No cotidiano da unidade escolar constantemente eles se agridem, demonstram sentimento de revolta em relação aos colegas, aos professores e funcionários.

É importante destacar que os registros não representam a totalidade das situações de violência nessa instituição escolar. Os casos registrados são aqueles que de alguma forma representaram certa gravidade, segundo a avaliação da equipe gestora dessa instituição.

Outra questão registrada nas fichas de ocorrência dizia respeito às providências tomadas pela equipe gestora diante das ocorrências. Dentre elas, a registrada com maior incidência é a comunicação/convocação de responsáveis (55 casos) para esclarecimento dos fatos e direcionamento para diálogo com os filhos, como mostra a Quadro 2. Houve, ainda, quatro casos de registro de advertência verbal e dois encaminhamentos para o Conselho Tutelar, entre outros.

Comunicação/convocação dos responsáveis	55
Advertência verbal	4
Encaminhamento ao Conselho Tutelar	2
Encaminhamento ao posto de saúde	2
Atendimento com primeiros socorros	2
Estudo sobre normas de convivência	2
Encaminhamento psicológico	1
Encaminhamento psicopedagógico	1
Suspensão de atividades extra-classe	1
Total	70

Quadro 2 – Registro de providências tomadas em situações de violência.

[5] É importante ressaltar que esses são dados secundários os quais não dão conta de mapear os casos de violência nessa escola. É possível que nem todos os casos de violência dignos de nota tenham sido registrados nesse livro.

Percebe-se, segundo os registros de ocorrências, que o diálogo com os alunos e com a família tem sido a principal alternativa dos gestores dessa instituição escolar para a resolução de situações de violência na escola. Contudo, as relações entre os atores no cotidiano escolar, nem sempre ocorrem de uma forma pacífica. O diálogo, muitas vezes, acontece por meio de gritos e advertências verbais, ou seja, formas agressivas de comunicação, as quais vão se tornando comuns nas relações entre alunos, professores, gestores, funcionários. (MENDONÇA; CUNHA, 2007)

Em alguns casos, o conflito entre os responsáveis dos filhos envolvidos em situações de violência passou a ser o principal problema, sobretudo, quando estes não estavam abertos para o diálogo com pais da criança agressora ou com professores e gestores que tentaram mediar os conflitos. Na análise do documento, verificou-se uma situação na qual um pai ameaçou agredir outro pai com uma faca; houve, ainda, situações de pais incentivarem filhos a agredir colegas. Diante disso, percebe-se o quanto a violência escolar pode ter também uma origem na convivência familiar, sobretudo quando os pais agridem seus filhos e/ou incentivam os filhos a agredir os colegas. De acordo com Gomes (2007, p. 77),

> [...] a fenomenologia da violência na escola é, portanto, muito similar à violência praticada no âmbito familiar, parecendo aos pesquisadores um processo mais acirrado, porque as dimensões afetivas nela são mais sociais do que familiares, onde de certa forma ainda existem os vínculos de parentesco, a proteção nutrida pelo parentesco.

Os pais ou responsáveis reagem de diversas formas diante da convocação da escola. Houve uma situação na qual um dos responsáveis, a fim de resolver um caso de agressão, assumiu a compra dos medicamentos para o aluno agredido por seu filho. Outro caso, o motivo do não comparecimento do responsável levou a direção decidir por encaminhar o aluno ao Conselho Tutelar.

Destaca-se ainda uma situação na qual três jovens ameaçaram entrar na escola para "pegar" um aluno, além de um cancelamento das aulas devido a uma briga entre gangues, que aconteceu nos bairros onde os alunos moram. Houve momento de ocorrer uma briga entre alunos sendo preciso acionar a Policia Militar, pois estes estavam colocando em risco a comunidade escolar interna, principalmente, inclusive, ameaçando agredir professores e gestores.

A análise dos registros de violência na escola revela uma variação dessas ocorrências, como mostra o Gráfico 1. Percebe-se que, do total de 80 ocorrências, os meses de março (12), agosto (21), setembro (12) e outubro (15) atingiram os maiores índices de situações de violência na escola.
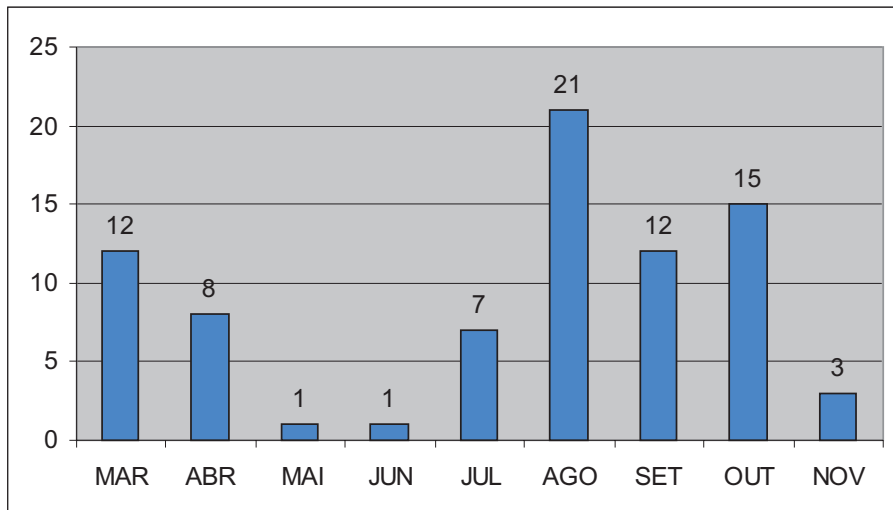
Gráfico 1 – Quantidade de registros por mês

Observa-se, portanto, que no período correspondente aos meses de agosto, setembro e outubro, houve um aumento dos registros de violência na escola, período no qual a instituição escolar estava sem a presença da diretora, afastada por motivos de doença. Apenas o mês de março se iguala com os maiores percentuais referentes aos meses em que a diretora esteve ausente na escola.

Esses dados levam à compreensão de uma possível relação entre a ausência da autoridade escolar e o aumento da violência, sobretudo, devido a conflitos interpessoais existentes na escola, nesse período. Os problemas nas relações interpessoais – brigas, discussões – entre a equipe gestora, em grande parte, foram desencadeando uma crise no ambiente escolar, principalmente, devido à realidade de violência e indisciplina entre alunos e a própria estrutura da escola, com falta de funcionários, ausência de espaços de recreação, que desfavorecem o ambiente de aprendizagem e tornam os profissionais, também, reféns de tal contexto.

Diante das observações, percebeu-se nesse período, a falta de uma autoridade na escola, de um líder que tivesse a competência para conduzir a resolução dos problemas escolares. Por esta ocasião, houve a intervenção de um órgão da Secretaria de Educação para tentar resolver os problemas da escola. Tal intervenção provocou uma reação do Conselho Escolar que assumiu a direção da escola, não aceitando algumas ações da Secretaria por motivo de "perda de autonomia da Unidade Escolar". Devido aos casos de violência entre alunos e ameaças de violência física contra professores, o Conselho Escolar recorreu ao Conselho Tutelar e Polícia Militar, para que pudessem conduzir algumas situações na escola.

O olhar da equipe gestora

A equipe gestora da escola pesquisada reconhece que as agressões são constantes entre os alunos. Apesar dos respondentes se posicionarem como neutros na assertiva "as atividades administrativas sobrecarregam o gestor", eles acreditam que a violência escolar prejudica as atividades administrativas. Para uma das respondentes, a violência "desestabiliza a estrutura administrativa e pedagógica da escola. Os constantes conflitos emperram o desenvolvimento dos planos da gestão".

Um deles afirma: "constantemente precisamos intervir em brigas entre alunos o que acaba prejudicando o tempo que estaríamos investindo

em ações para melhoria na qualidade de ensino". Outro justifica: "o tempo que temos para gerirmos a parte administrativa estamos usando para separar brigas, etc." Segundo Aquino (1998, p. 1),

> [...] a escola e seus atores constitutivos, principalmente o professor, parecem tornar-se reféns de sobre-determinações que em muito lhes ultrapassam, restando-lhes apenas um misto de resignação, desconforto e, inevitavelmente, desincumbência perante os efeitos de violência no cotidiano prático, posto que a gênese do fenômeno e, por extensão, seu manejo teórico-metodológico residiriam fora, ou para além, dos muros escolares.

Assim, a instituição escolar sofre os efeitos oriundos de outros contextos institucionais como a política, a economia, a família, a mídia, etc., sendo que as ações dos atores escolares são marcadas por uma espécie de "reprodução difusa", a qual envolve as diversas formas de violência. (AQUINO, 1998)

Quando questionados se há uma sobrecarga de trabalho para a equipe gestora diante das situações de indisciplina e violência entre alunos, os gestores responderam, positivamente, sinalizando uma transferência de responsabilidade. Um deles diz:

> [...] muitas vezes, pequenas situações de conflito que poderiam ser resolvidas pelo professor em sala são trazidas à equipe de gestão, o que sobrecarrega a mesma pois estamos constantemente atendendo aos alunos e ainda precisamos intervir nessas salas, pois a atitude do docente acaba lhe tirando a autonomia em sua classe (Entrevista a um dos dirigentes da escola, 2008).

Outro entrevistado, corroborando com as ideias de Aquino (1998), defende que o problema da violência e indisciplina na escola podem ter origem para além dos ambientes escolares, e que a família tem função importante. Sobre isso afirma uma respondente: "educação doméstica é de responsabilidade da família e quando a mesma deixa de fazer este papel gera todos esses problemas obrigando assim, a equipe gestora a

desempenhar esta função". Já para outro respondente, o problema da sobrecarga se dá pela falta de funcionários, além, também, da falta de educação familiar.

Já no que tange às decisões tomadas pela equipe gestora, diante de situações de violência na escola, os entrevistados afirmam que a conversa é o meio mais utilizado por eles, reafirmando os dados coletados no livro de ocorrência do aluno no qual a comunicação/convocação aparece 55 vezes. Sobre isso, um dos entrevistados diz: "procuro conversar com os mesmos para esclarecer o fato e convoco os pais para juntos resolvermos a situação". Outro afirma: "convoco os responsáveis dos agressores, informando o acontecido, procurando formar uma parceria família-escola" e "procuro conversar com eles de uma maneira bem delicada".

A gestão escolar em situações de comportamentos abusivos como depredação de carteiras, constantes brigas entre os alunos, etc., tem a função – como autoridade – de tomar decisões para a mediação dos conflitos e resolução desses problemas. Contudo, num contexto de banalização da violência essas situações acabam por demandar tempo da equipe gestora a qual tem ainda outras funções nos outros âmbitos de suas atividades.

O despreparo dos profissionais, ou a falta de pessoal especializado para mediar conflitos entre alunos (CRISPINO, 2007), pode ser ainda um fator que agrava as situações. Além desse despreparo, percebe-se, ainda, que há uma ausência de profissionais especializados que possam dar um suporte às equipes gestoras e aos professores para que não exista essa centralização na figura dos gestores que tende a assumir posturas radicais e enérgicas diante dos constantes situações de agressividade.

Percebe-se a partir dessa análise, que a violência desestabiliza as atividades da equipe gestora na escola e se mostra como um grande obstáculo no desenvolvimento de uma gestão bem-sucedida a qual deve ter "o pedagógico como o foco principal" como defendem Portela e Atta (2007, p. 36).

Considerações

Este estudo mostra-se importante, porque trata da compreensão e discussão de um contexto específico de violência – uma escola da rede municipal de Salvador – e este é um meio de trazer uma reflexão sobre o fenômeno da violência escolar.

Observa-se que em meio à dinâmica das transformações que vêm ocorrendo no processo de democratização das escolas – com a autonomia, a participação, possibilidades de eleições e criação de conselhos, etc. – a violência está presente e vem crescendo nas escolas, visto que esse é um problema da atual sociedade.

A análise das ocorrências traz a constatação de que há uma realidade de violência nessa instituição de ensino. Registrou-se um número significativo de casos de agressão física entre alunos e de aluno para professor, sendo que esses números não representam a totalidade dos casos. Além disso, a violência contra o patrimônio, a indisciplina e as diversas ameaças também aparecem nos registros do documento.

Quanto às providências tomadas pela equipe gestora diante das situações de violência, a convocação/comunicação dos responsáveis, foi a forma de resolução dos problemas registrada com maior frequência. Entretanto, apesar dos respondentes afirmarem priorizar o diálogo na resolução de conflitos entre alunos, nem sempre essa tem sido uma forma pacífica de mediação, pois, em muitos casos, as relações são permeadas por advertências verbais e gritos entre os atores escolares.

A equipe gestora reconhece que as agressões entre alunos são constantes e considera que a violência interfere nas atividades da administração escolar. Acredita, ainda, que há uma sobrecarga diante das constantes situações de violência na escola e associam a uma transferência de responsabilidade tanto de pais – por não dar uma educação familiar – quanto dos professores que por simples motivos encaminham os alunos para a direção.

Diante da complexidade dos condicionantes da violência, é possível afirmar que gestores, professores, alunos, funcionários são reféns de "sobre-determinações", sobretudo, devido às origens da violência que perpassam os diversos âmbitos da sociedade e se reproduz na escola.

Compreende-se, como afirma Anísio Teixeira (1997), que há necessidade de profissionais especialistas dentro das escolas, nesse caso, psicólogos, psicanalistas e psicopedagogos que desenvolvam trabalhos de acompanhamento preventivo dos alunos, que direcionem e façam a mediação do processo de ensino com as relações interpessoais e, no caso da violência, podemos citar as evidências das agressividades. O contrário disso são alunos que vão sendo conduzidos por profissionais despreparados, que reforçam situações de violência, banalizando as relações nos espaços escolares.

Percebe-se a necessidade de uma ampliação e direcionamento para formação dos gestores escolares, a qual deve ter uma abrangência no âmbito pedagógico e relacional, inclusive que desenvolva habilidades para mediação de conflitos. Percebe-se, também, a necessidade de preparar os professores para lidar com situações de violência na sala de aula, assim como os funcionários nos espaços internos da escola.

A equipe gestora pode desenvolver uma relação política com a comunidade para que esta se sinta parte da escola, mediante participação nas atividades escolares, a fim de trabalhar a cultura do respeito ao outro e ao patrimônio público, re-significando valores e reconduzindo formas equivocadas de pensar e agir de forma violenta e abusiva para com a escola e os que convivem nela, coibindo atitudes que são justificadas no seguinte ditado: "o público é do governo e pode ser depredado", usurpado, etc.

A violência desestabiliza a gestão escolar, interfere na democratização das escolas e no processo ensino-aprendizagem. Contudo, o exercício de uma gestão democrática é uma possibilidade de inserção da comunidade na escola para o enfrentamento de problemas socioculturais. Nesse sentido, verifica-se a urgente necessidade de uma escola que exerça sua autonomia

e adquira competências para o enfrentamento da violência, com gestores, professores e funcionários preparados para esse fim.

Referências

ABRAMOVAY, Miriam; AVANCINI, Marta Franco. *A violência e a escola:* o caso Brasil. Brasília, 2004. Disponível em: <http://observatorio.ucb.unesco.org.br/artigos/95.pdf>. Acesso em: 12 dez 2007.

_______; CASTRO, Mary Garcia. *Caledoscópio das violências nas escolas*. Brasília: Missão criança, 2006.

AQUINO, Júlio Groppa. A violência escolar e a crise da autoridade docente. *Cadernos CEDES* , Campinas, SP., v. 19, n. 47, p. 7-19, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-32621998000400002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 Dez 2007.

CHRISPINO, Álvaro. Gestão do conflito escolar: da classificação dos conflitos aos modelos de mediação. *Ensaio:* Avaliação Política Públicas em Educação, Rio de Janeiro, v. 15, n. 54, p. 11-28, jan./mar. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362007000100002&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 18 Dez 2007.

GOMES, Celma Borges. Família e violência: laços desfeitos e partidos. In: MACEDO, Roberto Sidnei; MUNIZ, Dinéia Maria Sobral (Org.). *Educação, tradição e contemporaneidade*: tessituras pertinentes num contexto de pesquisa educacional. Salvador: EDUFBA, 2007.

GONCALVES, Luiz Alberto Oliveira; SPOSITO, Marilia Pontes. Iniciativas públicas de redução da violência escolar no Brasil. *Cadernos Pesquisa,* São Paulo, n. 115, p. 101-138, mar. 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-15742002000100004&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 Dez 2007.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. A construção do saber: manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas. Tradução de Heloisa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Artes Médicas Sul; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999.

LUZ, Ana Maria de Carvalho. JESUS, Tércio Rios de. *A formação de gestores educacionais:* desafios e perspectivas de saberes em construção. Salvador: ISP/UFBA, 2006.

MACEDO, Roberto Sidnei. *Etnopesquisa crítica, etnopesquisa-formação.* Brasília, DF: Líber Livro, 2006.

MALDONADO, Daniela Patricia Ado; WILLIAMS, Lúcia Cavalcanti de Albuquerque. O comportamento agressivo de crianças do sexo masculino na escola e sua relação com a violência doméstica. *Psicologia em Estudo*, Maringá, v. 10, n. 3, p. 353-362, set./dez. 2005. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-73722005000300003&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 12 dez 2007.

MENDONÇA, Daelcio Ferreira; CUNHA, Eudes Oliveira. O ruído escolar e suas possíveis implicações na violência. In: ENCONTRO DE PESQUISA EDUCACIONAL DO NORTE E NORDESTE (EPENN), 18., 2007, Maceió. *Anais ...* Maceió: UFAL, 2007.

PORTELA, Adélia Luiza; ATTA, Dilza Maria Andrade. A gestão da educação escolar hoje: o desafio do pedagógico. In: LUZ, Ana Maria de Carvalho; PORTELA, Adélia Luiza (Org.). *Gestão educacional e qualidade social da educação.* Salvador: ISP/UFBA, 2007.

TEIXEIRA, Anísio. *Educação para a democracia:* introdução à administração educacional. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

A Formulação e a Execução de Políticas Públicas de Educação Infantil: uma análise de experiências em municípios baianos

Nina Rosa Teixeira Oliveira[1]
Cristiane da Conceição Gomes de Almeida[2]

[1] Graduada em Pedagogia pela Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia e mestranda do Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia. E-mail: nina.oliveira@ig.com.br

[2] Graduada em Pedagogia pela Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia e mestranda do Programa de Pesquisa de Pós-Graduação em Educação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia. E-mail: cris_ufba@hotmail.com

O presente artigo destina-se a sintetizar os principais pressupostos teóricos e legais que norteiam as políticas nacionais de Educação Infantil, perpassando também pelos aspectos históricos que dão os contornos dessas políticas no Brasil, buscando evidenciar as principais características da Educação Municipal com relação a esta etapa da Educação Básica em quatro municípios baianos. Desse modo, pretende-se apresentar de que forma as políticas públicas para a Educação Infantil têm sido executadas e implementadas no âmbito desses municípios, considerando os aspectos históricos e sociais que acompanham a definição de políticas nesse nível de escolaridade no Brasil.

Pressupostos teóricos que fundamentam as políticas de educação infantil no Brasil

Antes de analisar as questões ligadas às políticas acima referenciadas, faz-se importante, nesse item introdutório, sintetizar as diferentes tendências pedagógicas da educação infantil que, apesar de terem surgido em outro contexto, foram predominantes em alguns períodos, no país. Isto porque as políticas implantadas seguem até certo ponto as orientações desenvolvidas historicamente, nesse campo.

A *tendência romântica,* que surge no século XVIII, nasce a partir de questionamentos à escola tradicional advindos das modificações na organização da sociedade, das descobertas na área do desenvolvimento infantil e da influência dos princípios liberais no plano filosófico. No interior dessa tendência podem ser percebidas algumas diferenças, no que diz respeito às alternativas curriculares. Froebel defendia a ideia de evolução natural das crianças e entendia que a ludicidade das atividades era determinante para a aprendizagem. Diferentemente, Decroly defendia o postulado de que os interesses das crianças são gerados por suas necessidades e, a partir de uma organização dessas, é que poderia ser colocada em prática sua proposta pedagógica de criar centros de

interesses. Para Decroly, a sala de aula estava em toda parte. Por outro lado, as ideias sobre a educação infantil de Montessori, outra adepta da tendência romântica, eram calcadas na importância da escola ativa, na noção de silêncio, na adaptação do mobiliário, na noção de autocontrole, dentre outros aspectos. (KRAMER, 1989, p. 26-27)

A *tendência cognitiva* é baseada nas ideias de psicogenética de Jean Piaget. Para esta tendência, a criança é tida como um sujeito pensante. Por esse motivo enfatiza a importância do desenvolvimento de sua inteligência e da autonomia ainda na escola. "Assim, os principais objetivos da educação, segundo esta tendência, consistem na formação de homens 'criativos, inventivos e descobridores', na formação de pessoas críticas e ativas e, fundamentalmente, na construção da autonomia". (KRAMER, 1989, p. 30)

Baseada na pedagogia de Celestin Freinet (1896-1966), a *tendência crítica* ainda é pouco conhecida e compreendida no Brasil. Freinet acreditava na construção de uma escola centrada na criança. Para ele, os trabalhos manuais são tão importantes quanto os intelectuais. Freinet via a disciplina e a autoridade como frutos da organização do trabalho. A principal característica desta tendência está no fato de ela reconhecer que professores e alunos são cidadãos integrantes da sociedade/escola e de atribuir à educação o papel de elemento contribuinte para a transformação social. (KRAMER, 1989, p. 24) Assim, o estudo dessas tendências faz-se necessária na medida em que elas referenciam os anseios, princípios e inclinações dos grupos sociais, notadamente dos membros da comunidade escolar e norteiam a formulação das políticas para essa fase da escolaridade.

Aspectos históricos da educação infantil no Brasil.

A Lei n° 9.394/96, de Diretrizes e Bases da Educação, estabelece no seu artigo 29 que a educação infantil é a primeira etapa da educação básica e tem por finalidade o desenvolvimento da criança de até seis anos de

idade em seus aspectos físicos, psicológicos, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade.

Estudos mostram que esta concepção de educação e infância trazida pela lei, foi o resultado de um processo lento que teve suas raízes históricas no período do Brasil República.

No final do século XIX e início do XX, o Brasil passava por um processo de "formação" de seus grupos sociais. A fim de moldar cidadãos socialmente adequados e de prevenir males futuros, foram criadas políticas voltadas à proteção da infância. Dessa forma, depreende-se que as raízes das políticas públicas para a infância nasceram sob a égide do pensamento cientificista, positivista e higienicista das primeiras décadas da República.

Ainda no final de século XIX algumas iniciativas em prol da educação infantil, especificamente da proteção da criança (apesar de serem restritas a determinados grupos sociais) foram tomadas. A tendência romântica chegou ao Brasil através das ideias dos jardins de infância ainda em 1875, ano no qual foi criado o primeiro jardim de infância do país que, por falta de apoio do Poder Público, teve suas atividades cessadas. Deve-se registrar que outras iniciativas foram efetivadas; exemplo disso foi a criação do Instituto de Proteção à Infância do Brasil, inaugurado em 1899, que se baseava no seguinte princípio:

> Preservar a infância da destruição a que a condena o desamparo dos cuidados de que ela carece é garantir à sociedade a permanência e a sucessão das vidas que hão de ser o sustentáculo de sua estabilidade e os elementos do seu progresso e engrandecimento. (BOCAIUVA, apud KRAMER, 1992, p. 52-53)

A concepção de infância exposta acima era predominante no ideário brasileiro da época.

Vale salientar que foi por meio do movimento escolanovista de 1920, que a tendência romântica ganhou representatividade no país, embora os discursos dos educadores da Escola Nova não se referissem, no contexto

da década de 20, às crianças de 0 a 6 anos. (KRAMER, 1992, p. 55) Ainda nesta época as políticas de atendimento às crianças tinham cunho médico assistencialista.

O século XX foi para a educação infantil cenário de grandes e constantes modificações, no que se refere à tomada de responsabilidade pelo atendimento e financiamento e aos diferentes pontos de vista sobre infância e educação, que eram e ainda são formulados e determinados pelos momentos históricos. Sobre o atendimento, Kramer (1992, p. 57) afirma que a ênfase recai ora sobre a iniciativa oficial, ora sobre a particular, ora sobre ambas, ora sobre a própria população. A autora coloca ainda que até 1920, grande parte dos atendimentos para a Educação Infantil era realizada pela iniciativa privada. A partir de 1930, por conta da estrutura política e social na qual o Brasil se encontrava, o Estado passou a se responsabilizar e criar políticas para a educação para menores. A esfera privada, porém, através de indivíduos e associações isolados colaborava com as questões financeiras.

Essa contradição, no que se refere à responsabilidade do Estado, segundo Kramer (1992, p. 61), é devido ao fato de o governo, ao mesmo tempo em que reconhecia a importância da implementação da educação infantil também reconhecia a impossibilidade de implementá-la de forma eficaz devido às dificuldades financeiras em que se encontrava, enquanto imprimia uma tendência assistencialista e paternalista à proteção da infância brasileira em que o atendimento não se constituía em direito, mas em favor.

De acordo com Kramer, durante grande parte do século XX (1900-1970), as políticas governamentais criadas tentaram, através da educação, promover o controle da sociedade civil, de forma paternalista e assistencialista, tomando como ponto de partida a educação infantil. A criação de alguns órgãos, por exemplo, como o Departamento Nacional da Criança tinha o objetivo de unificar os serviços relativos à assistência social e educacional e higiene da maternidade e da infância. Este órgão

priorizou suas atividades para a assistência médico-sanitária; em termos de assistência educacional, o órgão pretendia criar centros de Recreação, pois considerava a recreação como uma estratégia para lutar contra atitudes consideradas antissociais. Suas concepções e a forma como foram implantadas é o reflexo das políticas governamentais nesse período.

Em 1941 é criado o Serviço de Assistência a Menores (SAM) que tinha o objetivo de supervisionar o amparo, tanto judicial quanto administrativo da infância dos menores abandonados através de articulação com o Juízo de Menores. Através de sua atuação, o SAM pretendia proporcionar a formação de cidadãos que servissem aos interesses da Pátria. Mas, segundo Sonia Kramer, o órgão ficou conhecido como a "vergonha nacional" na medida em que não conseguiu contemplar seus objetivos, sendo extinto em 1964. Com a extinção do SAM, a Fundação Nacional do Bem-Estar do Menor (Funabem) foi implantada, constituindo-se como um órgão normativo e supervisor com o objetivo de formular e implantar a política nacional do bem-estar do menor. A faixa etária de atuação da Funabem extrapolava a faixa etária da educação pré-escolar.

Por seu turno, o Instituto Nacional de Alimentação e Nutrição (INAN) foi criado em 1972 com a função de elaborar programas de assistência alimentar e de educação nutricional para crianças de até seis anos, para a população escolar de estabelecimentos de 1º grau, além de atender também gestantes, lactentes, entre outros. Esses programas, assim como os demais propostos entre as décadas de 40 e 70, refletiam a ideia de infância universal, a qual acreditava existir um modelo padrão de criança. Como foi visto, este pensamento desconsiderava parcial ou totalmente o caráter social da criança.

Percebe-se, assim, que as políticas públicas voltadas para a infância no século XX, tinham caráter compensatório. Esta compensação era justificada através da ideia de que crianças que sofriam com privações culturais, financeiras e sociais deveriam ser indenizadas através da educação.

Vale lembrar que os documentos normativos assim como a Lei n° 5.692 de 1971 – Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que dedicava dois artigos à Educação Infantil, e alguns pareceres do Conselho Federal de Educação corroboraram com o ideal de educação compensatória. Por outro lado, a LDB de1971 responsabilizava os sistemas de ensino pela educação de crianças de até seis anos em jardins de infância, escolas maternais e outras instituições equivalentes, além de sugerir que empresas que tivessem como funcionárias mães de crianças de até seis anos fossem estimuladas pelo sistema de ensino a organizar e manter educação que precedesse o ensino do então 1º grau.

Segundo Kramer (1992, p. 93), o Parecer n° 2.018 de 1974, do Conselho Federal de Educação,

> Propõe a elaboração de legislação contendo normas e procedimentos que regulamentam a implantação de programas dirigidos às populações em idade pré-escolar mais carentes. Além disso, o mesmo Parecer recomenda que sejam buscadas novas fontes de recursos financeiros para subvencionar a educação pré-escolar. Sugere, também, que se dê ênfase naquela legislação aos programas de emergência como os de educação compensatória.

Pode-se observar que, apesar de existir legislação educacional, mesmo que essa se mostrasse ideológica e praticamente insuficiente, as políticas educacionais mostravam-se estagnadas e negligentes em relação às questões sociais mais amplas que atingiam as crianças. Por outro lado, o contexto social no qual a população vivia interferia significativamente no pensamento político-educacional do país. A partir da década de 1970, o Brasil vai passar por intensas mudanças na sua estrutura social tais como, por exemplo, a maior participação da mulher no mercado de trabalho, mudanças que irão proporcionar a expansão do atendimento às crianças na faixa etária de quatro a seis anos e, posteriormente na década de 80 das crianças de zero a três anos, conforme a autora citada.

Com a criação da Coordenação da Educação do Pré-Escolar em 1975 no Ministério de Educação, a Educação Infantil passa a ser tratada como política em nível nacional. Cabia à coordenação realizar estudos, a fim de desenvolver um plano para a educação pré-escolar. Por não ser um órgão normativo, os documentos e estudos produzidos por este, serviam apenas como sugestões e opções de dinamização dos setores que trabalhavam com a Educação Infantil nas unidades federativas. Apesar disso, a Coordenação, na época, apresentava como sugestão a opção de programas pré-escolares do tipo compensatório. (KRAMER, 1992, p. 86)

Os recentes pressupostos legais para a educação infantil

A Constituição Federal de 1988 traz no artigo 208, inciso IV, como dever do Estado o atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos. É a primeira vez que a Educação Infantil é reconhecida como dever do Estado. A Constituição de 1988 representa um marco bastante significante para a Educação Infantil, no que se refere à elaboração de leis e documentos que asseguram e reconhecem a importância dessa etapa da educação.

Além de garantir o direito das crianças à educação, no artigo 7º inciso XXV, a Constituição afirma que é direito dos trabalhadores urbanos e rurais o atendimento de seus filhos e dependentes, do nascimento aos seis anos em creches e pré-escolas. Em 1996, através da Emenda Constitucional n° 14, foi modificado o artigo 211, reconhecendo os municípios como instâncias administrativas, para a oferta da Educação Infantil, tendo a União, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrões mínimos de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos municípios – 1º e 2º parágrafos da Emenda citada. Verifica-se com isso,

que o documento valida não só as necessidades sociais das crianças, mas também as dos adultos.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação de 1996 integra a Educação Infantil à Educação Básica. Isso é tão importante que não se pôde mais conceber a educação escolar a partir do ensino fundamental, ou seja, a partir dos seis ou sete anos de idade. Além disso, a LDB reafirma a responsabilidade dos municípios sobre a Educação Infantil e divide a sua oferta em creches, que compreende pessoas na faixa etária de zero a três anos e pré-escolas para crianças de quatro a seis anos.

Em relação à formação dos profissionais de educação, a lei coloca as exigências para a oferta da Educação Infantil no artigo 62:

> A formação de docentes para atuar na educação básica far-se-á em nível superior, em curso de licenciatura, de graduação plena, em universidades e institutos superiores de educação, admitida, como formação mínima para o exercício do magistério na educação infantil e nas quatro primeiras séries do ensino fundamental, a oferecida em nível médio, na modalidade Normal. (BRASIL, 1996, p. 22)

Na tentativa de melhorar a qualificação dos profissionais que se ocupam desta etapa de ensino, o Ministério da Educação e Cultura oferece a esses profissionais, programas que objetivam, entre outras coisas, auxiliar estados e municípios a cumprirem a legislação em vigor, no que diz respeito à habilitação dos professores em exercício de magistério e melhoria da qualidade da educação de crianças de zero a seis anos. Como exemplo disso, tem-se o Proinfantil, que é um curso em nível médio (modalidade Normal) a distância, destinado a professores de educação infantil que atuam em creches e pré-escolas públicas e da rede privada, sem fins lucrativos (BRASIL, 2005, p.6). O Proinfantil funciona como uma parceria entre o MEC, os estados e os municípios, por intermédio da Secretaria de Educação Básica e da Secretaria de Educação a Distância e tem sua implementação descentralizada.

Formulado entre os anos de 1997/1998, sancionado e publicado em 2001, o Plano Nacional de Educação (PNE) estabelece objetivos, diretrizes e metas a serem cumpridas num período de dez anos (2001-2010), que dão continuidade às políticas anteriormente colocadas. Para a Educação Infantil, o Plano estabelece, inicialmente, através de diagnóstico, as necessidades da população na faixa etária referida e, nas diretrizes, reafirma a corresponsabilidade que deve existir entre municípios, estados, União e a sociedade sobre a Educação Infantil e propõe que a oferta pública para o nível citado conceda prioridade às crianças de famílias que possuam menores rendas, para as crianças mais sujeitas à exclusão ou vítimas dela. (BRASIL, 2001, p. 13)

Em consonância com o movimento neoliberal, que pressupõe a instalação do Estado mínimo a partir da década de 1990, a municipalização do atendimento da Educação Infantil vai se firmar como o principal instrumento de realização do processo de descentralização.

A responsabilidade dos municípios para com a Educação Infantil não é um fato novo na história da educação do Brasil. Entretanto, o que diferencia o processo atual dos anteriores é a inclusão da Educação Infantil na Educação Básica, passando a ser, portanto, responsabilidade do Estado por meio das Secretarias Municipais de Educação. (BRANDAO, 2004, p. 3)

Outro ponto que deve ser analisado é a questão do financiamento da Educação Infantil. A Emenda Constitucional nº. 14 de 1996 criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), com o propósito de universalizar e melhorar a qualidade do ensino e de valorizar o magistério da educação fundamental. Este fundo, implantado em 1998, recebeu várias críticas pelo fato de não cobrir todas as outras etapas da Educação Básica. Apesar da Educação Infantil ser considerada primeira etapa da Educação Básica na Lei nº 9.394/96 e da pressão dos movimentos em prol das políticas de financiamento educacional, esta etapa não foi considerada.

Em 2006, porém, com a aprovação da Emenda Constitucional nº 53/06 e com a Medida Provisória n° 339/06, foi criado e regulamentado, respectivamente, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais de Educação (Fundeb), em substituição ao Fundef, que incluiu a Educação Infantil como objetivo deste financiamento. Este Fundo foi regulamentado, posteriormente pela Lei nº 11.494/2006. Vale ressaltar que a criação do Fundeb tem por objetivo elevar e fazer uma nova distribuição dos investimentos em educação e criar uma política de financiamento que atenda não somente ao Ensino Fundamental, mas, também, à Educação Infantil, ao Ensino Médio e à Educação de Jovens e Adultos. Dessa forma, há uma ampliação do número de educandos atendidos por esse novo fundo.

Em termos de elaboração de políticas, a Secretaria de Educação Básica do MEC, elaborou em conjunto com órgãos públicos e alguns setores da sociedade civil envolvidos com a Educação Infantil, no ano de 2003, um documento preliminar de Política Nacional de Educação Infantil. O documento original *Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos das crianças de zero a seis anos à educação* foi concluído no ano de 2006. O documento apresenta diretrizes, metas e estratégias que caracterizam e que auxiliam no processo de implementação das políticas para a Educação Infantil. Um dos pontos abordados no documento preliminar diz respeito à complementaridade conferida à Educação Infantil. As diretrizes da Política colocam que a educação infantil tem função complementar à ação da família, e com ação diferenciada desta, o que implica uma profunda, permanente e articulada comunicação entre elas. (BRASIL, 2006) Compreende-se, nesse contexto, uma nova concepção de criança (ser sociohistórico e produtor de cultura), retirando desta etapa do ensino o aspecto meramente assistencialista.

Ainda nas diretrizes da política, questões como qualidade, educação de crianças com necessidades educativas especiais, os processos pedagógicos e as próprias políticas de formação inicial e continuada de

professores da Educação Infantil são evidenciadas. Sobre essas últimas, por exemplo, o documento coloca que elas devem se articular em âmbito nacional, estadual e municipal com as políticas voltadas para a saúde, cultura, assistência social, justiça, direitos humanos, mulher e diversidades. Afirmam, também, essas diretrizes que:

> A política de Educação Infantil em âmbito nacional, estadual, municipal deve se articular com as de Ensino Fundamental, Médio, e Superior, bem como com as modalidades de Educação Especial e de Jovens e Adultos, para garantir a integração entre os níveis de ensino, a formação dos profissionais que atuam na Educação Infantil, bem como o atendimento às crianças com necessidades especiais. (BRASIL, 2006, p. 18)

Os principais objetivos expostos pela citada política remetem à necessidade de garantia dos recursos financeiros para a manutenção e desenvolvimento da Educação Infantil, da valorização e formação de professores e também de funcionários não docentes, assim como de expansão do atendimento, dentre outros.

A política elaborada pelo MEC e discutida desde 2003 sugeria que o Ensino Fundamental devesse atender às crianças a partir dos seis anos de idade. Vale dizer que esta proposta foi aprovada através da Lei n°11.114/ 2005. Essa mudança, por conseguinte, poderá afetar o atendimento da Educação Infantil, colocando em questão as suas implicações para o aprendizado das crianças nesta faixa etária. Um dos pontos questionados diz respeito à possibilidade de este adiantamento da entrada das crianças no Ensino Fundamental ser necessário, efetivamente, e se tal medida realmente contribuirá para o desenvolvimento das crianças. A data limite de cumprimento da lei, em termos de implantação, é até o ano de 2010. Até este ano, os sistemas de ensino que estiverem em processo de implementação da lei poderão fazer a matrícula de crianças de seis anos na Educação Infantil.

As diretrizes curriculares nacionais para educação infantil

Aprovadas pelo Parecer nº 02/98 do Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica, as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil (DCNEI) são integrantes dos documentos propostos a elaborar políticas públicas para a Educação Infantil na década de 90. De caráter mandatário, as DCNEI têm por finalidade orientar os projetos pedagógicos e as propostas curriculares desenvolvidas nas instituições de Educação Infantil de todo o país. A primeira parte do documento, o relatório, apresenta a necessidade e a utilidade da elaboração das diretrizes colocando em discussão questões como: o direito à Educação Básica e a cisão entre o cuidar e o educar. Isso é discutido de forma mais aprofundada tomando como referência a obra de Philipe Áries, *A história social da criança e da família*. É feita uma análise sobre a indefinição do conceito de criança construído durante os séculos e os prejuízos que são derivados das carências no seu atendimento no que concerne à responsabilidade do Estado, da família e da sociedade civil sobre a saúde, educação, lazer para esse contingente que vive a fase da infância.

Vale ressaltar, conforme já observado, que a faixa etária destinada à Educação Infantil regulamentada pela Lei do Ensino Fundamental de Nove Anos passou, entre os anos de 2006/2007, de 0 a 6 anos para 0 a 5 anos. Portanto, apesar dos Referenciais Curriculares Nacionais e as Diretrizes Curriculares Nacionais para Educação Infantil (DCNEI) fazerem menção à faixa etária de 0 a 6 anos, a faixa etária considerada neste trabalho é a que está em vigor, atualmente.

As diretrizes são apresentadas com a finalidade de orientar as instituições de Educação Infantil no desenvolvimento, articulação, organização e avaliação de seus projetos pedagógicos. Para tanto, faz-se necessário que as propostas curriculares sejam claras, isto é, que explicitem a quem se destina e como será operacionalizada. A fim de cumprir tal

premissa, as DCNEI apresentam três princípios; 1) os Princípios Éticos da Autonomia, da Responsabilidade, da Solidariedade e do Respeito ao Bem Comum, 2) Os Princípios Políticos do Direitos e dos Deveres da Cidadania, do Exercício da Criticidade e do Respeito à Ordem Democrática, 3) Princípios Estéticos da Sensibilidade, da Criatividade, da Ludicidade, da Qualidade, e da Diversidade de Manifestações Artísticas e Culturais. Para que esses princípios sejam acatados é preciso que haja interação entre os Conselhos e Secretarias Municipais e Estaduais de Educação, as famílias e os educadores.

Sobre as instituições de Educação Infantil, as DCNEI determinam que estas, ao construírem suas propostas curriculares tornem explícito o reconhecimento da importância da identidade pessoal do educando diante dos professores, dos alunos e dos demais profissionais como de cada unidade educacional e, que também estas devem, através de suas propostas, promover práticas educacionais e de cuidados que reconheçam a criança como um ser completo. Essas práticas devem integrar os aspectos físicos, sociais, afetivos, e cognitivo/linguísticos das crianças.

Além de promover a integração desses aspectos, as propostas pedagógicas devem também, ao reconhecer as crianças como seres integrais, buscar a junção entre os aspectos da vida cidadã e as diversas áreas do conhecimento através de atividades intencionais, estruturadas e espontâneas ou livres. Nessa diretriz, é feita uma ressalva sobre a importância de se conciliar o prazer e a ludicidade nas atividades com a criança. Sobre a avaliação na Educação Infantil, a diretriz cinco estabelece que esta deve ser realizada através do acompanhamento e de registros dos progressos alcançados pela criança, tanto no que diz respeito à educação quanto aos cuidados, sem que seja feita com o objetivo de promoção, mesmo quando para o acesso ao Ensino Fundamental.

A concepção, desenvolvimento, supervisão e avaliação das propostas pedagógicas para as creches e pré-escolas, segundo a diretriz seis, deve ser realizada por educadores no mínimo diplomados em curso de Formação

de Professores e que, na direção dessas instituições deve participar, necessariamente, educadores, também com a formação mínima mencionada acima.

A sétima e última diretriz determina que as propostas pedagógicas e os regimentos das instituições de Educação Infantil devem criar condições para que haja o bom funcionamento das estratégias curriculares, de espaço físico e tempo escolar, de modo que seja possível o cumprimento de todas as diretrizes.

Os referenciais curriculares nacionais para a educação infantil (RCNEI)

Os RCNEI, documento do Ministério da Educação, configuram como um conjunto de orientações e referências pedagógicas que visam contribuir para a implantação de políticas e programas de Educação Infantil, além de auxiliar no desenvolvimento de práticas educacionais de qualidade que respeitem a diversidade religiosa, cultural, étnica, social, entre outras, e que têm em vista a formação de crianças cidadãs. Assim como as diretrizes, os referenciais foram publicados no ano de 1998. O documento é divido em três volumes. o primeiro volume, dedicado à introdução, apresenta algumas considerações acerca da Educação Infantil no Brasil, no que se refere a conceitos e concepções de criança, instituição, profissionais e educação. O segundo volume diz respeito ao âmbito de experiência da formação pessoal e social, e o terceiro volume traz para a discussão as diferentes linguagens utilizadas pelas crianças para se apropriarem do âmbito da experiência do conhecimento do mundo.

Por ser uma proposta flexível e não obrigatória, os RCNEI favorecem o diálogo entre as propostas curriculares já construídas nas instituições de Educação Infantil, além de poder orientar os profissionais da educação na construção de projetos pedagógicos voltados para a educação de crianças de zero a cinco anos, de forma que esses projetos tenham

possibilidade de se apresentar de forma mais contextualizada, singular, diversificada e coerente com as necessidades reais das crianças. O documento é apresentado de forma bastante didática. Cada volume é divido em diversos subtemas.

Uma discussão presente na introdução se refere às divergências sobre a finalidade da Educação Infantil, reconhecendo a importância de integrar os vários aspectos do desenvolvimento infantil nas práticas escolares, não somente os aspectos físico, cognitivo e emocional. Apesar de haver condições adversas das crianças no Brasil, fica claro no documento que a todas as crianças devem ser dada condição para o seu pleno desenvolvimento, reconhecendo-as como seres que pensam e agem de forma singular e como sujeitos históricos e sociais que são parte integrante de uma das instituições sociais mais representativas que é a família. É dentro do seio familiar, inclusive, que as crianças iniciam o processo de construção do conhecimento. Mas, apesar da família ter um importante papel nesse processo é a instituição escolar que cumpre o papel socializador desta criança, inserindo-a e apresentando-a às mais diversificadas situações do cotidiano, favorecendo, dessa forma, sua aprendizagem.

É notável que o *educar,* no sentido de instruir, deve fazer parte do dia a dia da instituição de Educação Infantil, porém, segundo os referenciais, nas últimas décadas, os debates relacionados às necessidades dos alunos desse nível, têm apontado para a necessidade de integração das funções de *cuidar* e *educar*. No documento, a função do *cuidar* é tida como parte integrante do processo educacional. O cuidado nas instituições de Educação Infantil tem como base a compreensão e identificação por parte do profissional das necessidades infantis. A prática do cuidado auxilia no desenvolvimento infantil na medida em que mostra às crianças a importância da preservação da vida.

A importância do *brincar* também é reconhecida nos referenciais. Para que haja relevância no ato de brincar é imprescindível que os profissionais,

principalmente os professores, saibam diferenciar as situações aonde as crianças conduzem as brincadeiras, espontânea e autonomamente, daquelas em que elas são induzidas a cumprir objetivo relacionado a determinada aprendizagem proposta pelo próprio professor. Além disso, ressalta algumas atribuições do brincar, como favorecer a autoestima e transformar conhecimentos.

O documento apresenta também algumas categorias de experiência, que são, na realidade, formas com as quais o *brincar* se apresenta. Agrupados em três modalidades básicas (brincar de faz-de-conta, brincar com materiais de construção e brincar com regras), essas categorias incluem linguagem oral e gestual, os limites definidos pelas regras, os conteúdos sociais e outros tantos que são diferenciados pelo uso do material ou dos recursos.

Para que o trabalho educativo nas instituições de Educação Infantil transcorra com sucesso é preciso que o professor considere algumas condições relativas às aprendizagens da criança. Nesse sentido, aponta-se a *interação* como uma das mais importantes condições que favorecem a aprendizagem infantil. Para a promoção da interação entre as crianças é imprescindível que o professor dê oportunidades para que as crianças convivam com outras da mesma idade e com aquelas de idades diferentes.

Considerar os conhecimentos que as crianças já possuem, buscar situações que se aproximem com as práticas sociais reais, utilizar resoluções de problemas, são condições que favorecem o desenvolvimento e a aprendizagem infantil. Para esse mesmo propósito, os referenciais afirmam ser importante levar em consideração o fato de as crianças serem diferentes e possuírem necessidades individuais, cabendo ao professor a tarefa de particularizar situações de aprendizagem de forma que essas atendam às necessidades do grupo e das crianças, levando em consideração, também, a individualidade de cada educando com necessidades educativas especiais, de forma a promover uma prática educativa cidadã e não-excludente.

Caracteriza-se também o perfil do professor de educação infantil. De acordo com os referenciais, os profissionais que trabalham com a Educação

Infantil, na sua maioria, ainda não têm a formação adequada, sendo significativa a quantidade de leigos trabalhando em pré-escolas no Brasil. Ainda há aqueles que não possuem formação escolar mínima e trabalham em creches. Esses trabalhadores são normalmente chamados de babás, recreacionistas, monitores, etc.

As discussões sobre a formação do professor de Educação Infantil, nas últimas décadas, indicam a necessidade de uma formação mais abrangente. Aquele que aspira ao cargo de professor de Educação Infantil deve se submeter a um curso de nível superior ou um curso de nível médio, na modalidade Normal, mas aqueles que ainda não possuem a formação escolar mínima, mas que já atuam, devem participar de programas, realizados pelas redes de ensino, que lhes ofereçam capacitação, atualização, e/ou formação necessária. E a polivalência é trazida nos referenciais como uma característica necessária ao profissional da Educação Infantil.

Alguns dos objetivos gerais colocados no documento são: descobrir e conhecer progressivamente seu próprio corpo, suas potencialidades e seus limites, desenvolvendo e valorizando hábitos de cuidados com a própria saúde e bem-estar; utilizar diferentes linguagens (corporal, musical, plástica, oral e escrita) ajustadas às diferentes intenções e situações de comunicação, de forma a compreender e ser compreendido; expressar suas ideias, sentimentos, necessidades e desejos e avançar no seu processo de construção de significados, enriquecendo cada vez mais sua capacidade expressiva; conhecer algumas manifestações culturais, demonstrando atitudes de interesse, respeito e participação frente a elas e valorizando a diversidade.

Há uma parte no volume da Introdução do documento dedicada a discutir duas dimensões que podem garantir a eficiência dos projetos curriculares das instituições. A primeira dimensão, a de natureza externa, diz respeito à sensibilidade que membros da instituição escolar têm que ter perante a realidade sociocultural da comunidade. A valorização da

visão desse contexto em que a criança está inserida possibilita que as instituições elaborem propostas curriculares significantes, com temas relevantes e desafiadores.

As condições internas são consideradas como a segunda dimensão. As particularidades de cada instituição como: o tempo de permanência das crianças, o número e a disponibilidade de professores, a idade com que as crianças começam a frequentar a instituição, etc., devem ser consideradas no momento da construção do projeto. Outros aspectos como a disponibilidade e acessibilidade do material didático, organização do tempo, o clima institucional, formação continuada são também responsáveis pelo bom desenvolvimento do projeto pedagógico.

O segundo volume dos RCNEI é destinado às questões acerca da formação pessoal e social infantil. Dentro deste contexto, é trabalhado no documento, o conceito de identidade e os discursos sobre o desenvolvimento do processo de autonomia. A identidade, conceito que dá ideia de distinção, é o que torna as pessoas diferentes umas das outras. A construção da identidade se dá de uma maneira gradativa e por meio de interações sociais. É na família, primeiramente, que a criança vai criar a seu referencial de identidade; muitas vezes, na formação da sua identidade as crianças passam por etapas nas quais elas inicialmente imitam a pessoa de sua referência, depois se funde a ela e, finalmente, se diferencia dela, criando sua própria identidade. O conhecimento dessas etapas e o reconhecimento da identidade de cada aluno são de extrema importância. As atitudes de aceitação e valorização das características individuais do educando, ou as atitudes de discriminação podem afetar positiva ou negativamente a autoestima infantil.

Nos referenciais a autonomia é reconhecida não apenas como um objetivo a ser alcançado, mas, principalmente, como um princípio da ação educativa. Essa forma de conceber a autonomia exige dos membros da instituição a criação de situações que façam com que as crianças exercitem o autogoverno, ou seja, situações em que elas tenham que tomar

decisões por si próprias e gerenciar suas ações. Questões como a construção de vínculo e expressão da sexualidade também devem ser levadas em conta na reflexão sobre o desenvolvimento físico e, principalmente, na vida psíquica das crianças.

Os conteúdos a serem trabalhados e as orientações didáticas são separadas por faixa etária. De acordo com a idade da criança os professores terão que trabalhar algumas questões, que favorecem o desenvolvimento social e pessoal de seu aluno. A autoestima, o faz-de-conta, a escrita, a interação, os cuidados e a segurança devem ser trabalhados com crianças de zero a três anos; já a importância da identificação pelo nome, a independência e autonomia, a identidade de gênero, o respeito à diversidade, interação, os jogos e brincadeiras e os cuidados pessoais são questões que devem ser trabalhadas a partir dos três anos, com as crianças da pré-escola.

A última parte do segundo volume dos RCNEI é destinada a orientações para o professor. Essas orientações são sobre a organização de um ambiente de cuidados essenciais, organização do tempo, jogos e brincadeiras e a observação, registro e avaliação formativa.

Desse modo, os RCNEI dão uma visão geral para as instituições de Educação Infantil sobre as principais características que satisfazem um ambiente propício ao desenvolvimento das crianças, respeitando a diversidade e oportunizando a todas elas o direito de educar-se para a vida.

Características das políticas públicas de educação infantil em municípios baianos

As informações aqui apresentadas relacionam as políticas de Educação Infantil com as ações desenvolvidas nesse nível de ensino em quatro municípios situados na Região Sisaleira do Estado da Bahia. A pesquisa foi desenvolvida no período de 2005 a 2007, e a

coleta dos dados aqui analisados aconteceu no período de março a maio de 2007.

Conforme determina a lei, a rede pública de ensino municipal é encarregada pela oferta da Educação Infantil. A partir da apuração dos dados das entrevistas de campo, pôde-se perceber que a cobertura do atendimento à demanda existente não é satisfatória nos municípios estudados. Na maioria das escolas o atendimento à Educação Infantil limitava-se à criação de classes pré-escolares, aquelas destinadas ao trabalho com crianças de quatro e cinco anos. Cerca de 35% das classes pesquisadas atendiam, simultaneamente, crianças com idades entre 0 e 5 anos.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional estabelece, no seu artigo 30 que a Educação Infantil deve ser oferecida em creches (alunos de 0 a 3 anos) e pré-escolas (alunos de 4 e 5 anos). Essas instituições da região estudada que trabalham simultaneamente com alunos com faixa etária de creche e pré-escola estão descumprindo as determinações legais, além de estarem desconsiderando os aspectos pedagógicos tais como, as fases do desenvolvimento infantil e a atenção que cada faixa etária demanda. Foi encontrada apenas uma escola que atendia exclusivamente alunos de zero a três anos, apesar de constar na listagem do Censo Escolar um número considerável de unidades escolares identificadas como creches. Algumas das escolas classificadas no Censo como creches, na verdade, eram pré-escolas. Isso evidencia a imprecisão conceitual até nos processos de registro dos dados estatísticos.

Os profissionais que atuam nessas instituições são, na sua maioria, graduados ou graduandos do curso de Pedagogia, encontrando-se, também graduados de outras licenciaturas. A diferença entre o número de profissionais com nível superior e com nível médio na modalidade Normal é muito pequena, sendo que 47% têm nível superior e 41% têm o curso de magistério. Os demais profissionais, cerca de 12%, possuem outra formação em nível superior e/ou outra formação de nível médio.

O exercício da docência não pareceu ser fator importante para o conhecimento, por parte desses professores, de alguns documentos legais sobre essa etapa da Educação Básica. Quando perguntados se conheciam algum documento de orientação do Ministério da Educação e/ou da Secretaria de Educação, a maioria deles afirmou não ter conhecimento da existência desses instrumentos da política educacional. Os que responderam positivamente à questão asseguraram que esses documentos ajudam no trabalho em sala de aula na medida em que conscientizam o professor acerca de suas responsabilidades para com a educação do seu aluno, além de contribuír para a construção do planejamento.

O cruzamento de alguns dados, entretanto, revela divergências entre as informações acerca dos conhecimentos de documentos legais por parte desses professores e sua utilização. Quando questionados se os coordenadores da Secretaria trabalham com eles utilizando documentos como as Diretrizes Curriculares Nacionais e os Referenciais Curriculares Nacionais para Educação Infantil, a maioria respondeu positivamente. Podemos inferir, entretanto, que o trabalho dos coordenadores pressupõe o mínimo de contato com os documentos, mesmo que esse tenha se dado de forma superficial ou que tais documentos não constituem efetivamente instrumentos norteadores para a prática dos professores na sala de aula.

A Tabela 1 apresenta a posição dos professores entrevistados quanto ao quesito conhecimento dos documentos legais.

Tabela 1 - Posição dos professores da Educação Infantil, quanto ao conhecimento dos documentos legais. (Em %)

Questionamentos	Sim	Não	Não informou
Conhece algum documento do MEC e da Secretaria que orienta o professor no planejamento pedagógico?	47	53	-
Os coordenadores da Secretaria trabalham com o professor as Diretrizes Curriculares fixadas pelo CNE?	53	41	6
Os coordenadores da Secretaria trabalham com o professor os RCNEI elaborados pelo MEC?	53	29	18
Total	51	41	8

Fonte: UFBA/PIBIC.

No que concerne à assistência para a produção do planejamento, o auxílio da Secretaria se dava por intermédio dos coordenadores. O diálogo entre escola e Secretaria se fazia tanto diretamente, quanto indiretamente. Em algumas das escolas participantes da pesquisa, por exemplo, os próprios coordenadores da Secretaria se faziam presente nos momentos de reunião com os professores enquanto que em outras, era através do coordenador da escola que o apoio técnico se operacionalizava. Alguns professores afirmaram, também, que as Secretarias disponibilizam materiais didáticos, cursos e oficinas para apoiar e orientá-los na construção do planejamento.

O apoio técnico da Secretaria também se dava através de ofertas de curso de capacitação e formação continuada para os professores. Grande parte dos profissionais entrevistados, aproximadamente 82%, afirmou já ter participado de algum treinamento ou capacitação para ensinar na Educação Infantil. Os professores que comentaram sobre esses cursos oferecidos pela Secretaria de Educação disseram que oferta ocorreu entre três a cinco anos atrás.

A participação na elaboração do planejamento escolar dos professores nos municípios estudados pareceu ser bastante significativa. A maioria dos entrevistados disse conhecer e ter participado da elaboração do Projeto Político-Pedagógico da escola, documento elaborado pela comunidade escolar, onde se encontram estabelecidos os compromissos sociopolíticos e educativos da instituição escolar. Os que não conheciam e participaram representam 29% dos professores entrevistados.

Com relação ao conhecimento e elaboração do Plano de Desenvolvimento da Escola (PDE), os professores mostraram-se menos ativos. Apesar da maioria (53%) ter respondido que participou da elaboração do documento, a proporção dos que não haviam participado (41%) foi significativa. Essa análise leva em consideração também aqueles que não responderam à questão, aproximadamente 6% dos entrevistados e a

comparação da participação desses mesmos professores na elaboração do Projeto Político-Pedagógico da Escola.

Muitos profissionais disseram que não há, nesses planos, metas específicas para a Educação Infantil. Todos que responderam negativamente a esta questão disseram que são feitas adaptações, por parte dos próprios professores, dos planos da escola para que estes também possam ser utilizados nas classes de Educação Infantil.

Pode-se depreender, pela análise desses dados, que apesar da participação de uma parcela dos professores da Educação Infantil na construção de documentos que norteiam a política educacional da escola, as ações a serem programadas e desenvolvidas dessa fase da escolaridade nas escolas estudadas não são consideradas no planejamento da escola. Fatores como a falta de informação dos professores e a baixa incidência de metas específicas nos planos mostram que as particularidades da Educação Infantil ainda não estão sendo suficientemente reconhecidas no âmbito do planejamento escolar nesses municípios.

É importante destacar, também, o posicionamento dos professores frente às questões que tratavam do planejamento pedagógico propriamente dito, ou seja, das ações do cotidiano pedagógico. Apesar da maioria dos professores ter afirmado não haver metas específicas para a Educação Infantil ou não saber informar sobre a existência dos planos, os dados das entrevistas apontam que a maioria dos professores segue essas metas através do planejamento pedagógico realizado com os coordenadores, seja da própria escola, seja da Secretaria, através de reuniões e visitas desses coordenadores nas escolas.

A forma como os professores planejam individualmente suas ações pedagógicas também foi consultada durante as entrevistas. A periodicidade dos encontros ajuda no planejamento e dão suporte para os desenvolvimentos das aulas. Alguns entrevistados afirmaram que as reuniões destinadas à elaboração acontecem semanalmente, mensalmente ou quinzenalmente. A maioria dos professores disse que

os encontros acontecem semanalmente com a participação dos professores e, também, dos coordenadores.

As respostas dos professores às questões referentes ao desenvolvimento de seu trabalho foram bastante diversificadas. Questões sobre as estratégias que os professores utilizam para escolher os assuntos a serem trabalhados em sala de aula e o que é considerado fundamental na aprendizagem na Educação Infantil, receberam muitas respostas diferentes. Apresentadas em diferentes categorias algumas respostas dadas a esta última indagação estão, de alguma forma, relacionadas com a concepção de escola e de Educação Infantil que esses professores defendem. Assim, várias formas de escolher os conteúdos foram apresentadas pelos professores. Dentre as respostas que apareceram, a mais recorrente (41%) foi a que afirmava que a consulta do plano anual servia como alicerce na escolha dos assuntos; muitos professores (29%) afirmaram também utilizar outras estratégias para realizar a escolha. Alguns professores colocaram que decidem sobre os assuntos durante a reunião de planejamento ou na semana da Jornada Pedagógica, não informando qual o material ou recurso utilizado no momento da escolha. Outros, ainda, disseram que usam o calendário de datas comemorativas como base para escolher os assuntos. Os demais entrevistados afirmaram que consultam o plano anual juntamente com livros didáticos para tal fim. Em dois municípios, entretanto, dois professores afirmaram que os conteúdos são "passados" pelos coordenadores.

As respostas relativas aos pontos que os professores consideram fundamentais na aprendizagem das crianças na creche e/ou na pré-escola foram variadas, apesar de ter havido diferenças percentuais relativamente pequenas. A maioria dos professores disse que o desenvolvimento das habilidades cognitivas e a formação do indivíduo são fatores essenciais no trabalho com crianças. Promover a socialização e trabalhar com jogos educativos, brincadeiras e exposição de conteúdos, juntamente, também apareceram de forma significativa nas respostas dos entrevistados. Um

número menor de professores afirmou que o fundamental seria a disponibilidade de material didático e pedagógico.

Os professores também foram interrogados sobre quais habilidades e competências são desenvolvidas em sala de aula com seus alunos. As respostas dadas pelos entrevistados levam a supor que eles não trabalham tendo em vista a aquisição das competências e habilidades elencadas nos documentos de políticas que foram analisados nos itens anteriores deste artigo. Vale ressaltar que alguns professores não se mostraram familiarizados com a terminologia utilizada por esses documentos. Por seu turno, uma parte dos entrevistados, (29%), afirmou que trabalham com seus alunos o desenvolvimento de coordenação motora, oralidade e a assimilação de conteúdos. Os que responderam que trabalham com a expressão corporal e musical também representam 29%. Os demais professores disseram que desenvolvem competências e habilidades relativas à oralidade e socialização ou simplesmente responderam que desenvolvem apenas a socialização das crianças.

Nos últimos anos, os conceitos de habilidade e competência vêm sendo amplamente discutidos no meio educacional. Para muitos, o desenvolvimento das habilidades está relacionado com o saber-fazer enquanto que as competências compreendem um conjunto de conhecimentos que habilitam o indivíduo a desempenhar papéis. As competências são desenvolvidas através das habilidades. O conceito de habilidade e competência aparece em alguns documentos legais. Nos Referenciais Curriculares Nacionais para a Educação Infantil, por exemplo, apesar de não haver explicações sobre esses conceitos, os termos são apresentados a todo tempo. O documento aborda questões como o desenvolvimento de habilidades motoras, manuais, desportivas e o desenvolvimento de competências linguísticas básicas (falar, ler, escrever, escutar).

Os professores mostraram que suas práticas de avaliação estão em conformidade com as recomendações legais que regem a Educação Infantil, principalmente a resolução CNE/CEB/1999, que institui as Diretrizes

Curriculares Nacionais para a Educação Infantil. É bom lembrar o que diz o art.3°, inciso V dessa resolução, quanto a esta questão:

> As propostas pedagógicas para a Educação Infantil devem organizar suas estratégias de avaliação, através do acompanhamento e dos registros de etapas alcançadas nos cuidados e na educação para crianças de 0 a 6 anos, 'sem o objetivo de promoção, mesmo para o acesso ao ensino fundamental'. (BRASIL, 1999)

Em torno de 94% dos entrevistados responderam que fazem algum tipo de avaliação nas suas classes. Entre as estratégias de avaliação utilizadas pelos professores, a mais recorrente foi a realização de registros e observações do desenvolvimento do educando. Alguns professores afirmaram que fazem apenas avaliações periódicas, de caráter diagnóstico, semestralmente ou por unidades.

A preocupação com a transmissão de conteúdos não pareceu ser uma barreira nos momentos de avaliação. A maioria dos professores mostrou-se consciente a respeito das finalidades da avaliação na Educação Infantil. Contudo, um grande número de entrevistados pareceu estar preocupado, apenas, com o caráter preparatório da Educação Infantil para ao prosseguimento dos estudos.

Durante as entrevistas, os professores foram questionados sobre qual seria, para eles, a finalidade da Educação Infantil. A Tabela 2 mostra o posicionamento desses professores quanto aos objetivos do trabalho educativo com crianças de zero a cinco anos. As respostas da maioria dos professores reafirmam o que foi posto antes sobre a preocupação com a preparação e promoção dos educando para séries posteriores.

Tabela 2 - Opinião dos professores sobre a finalidade da Educação Infantil. (Em %)

Questionamento	Preparar para as séries posteriores	Preparar para a vida em sociedade	Dar continuidade à educação familiar e iniciar a educação formal	Preparar para as séries posteriores e para a vida em sociedade
Finalidade da Educação Infantil	23,5	41,0	12,0	23,5

Fonte: UFBA/PIBIC.

Os dados da tabela revelam que a maioria dos professores considera como finalidade da Educação Infantil a preparação do aluno para a continuidade dos estudos e para a vida em sociedade. Esse quadro de opiniões dos professores pode significar, no contexto estudado, uma falta de clareza por parte dos professores das necessidades educativas na infância, conforme o que sugerem as Diretrizes Curriculares para esta etapa de ensino.

Os professores também relataram as dificuldades encontradas no desenvolvimento do seu trabalho. Muito entrevistados queixaram-se da falta de apoio dos pais. Segundo os relatos, o acompanhamento destes no que tange à educação das crianças não é satisfatório. Problemas com a inadequação do espaço físico da escola e das salas de aula também foram apontados. Alguns entrevistados afirmaram também que a falta de auxiliares nas salas de aula, o grande número de alunos por turma, a falta de material didático e de cursos de capacitação também comprometem o desenvolvimento dos trabalhos nas suas classes.

Desse modo, evidencia-se a necessidade de criar maiores oportunidades de oferta de Educação Infantil de qualidade, pois as condições a que esta etapa da Educação Básica está exposta, conforme os dados dos municípios aqui pesquisados, encontram-se a demandar muitos investimentos, tanto nas questões de infraestrutura física e material, como no apoio às ações pedagógicas dos professores, relacionando tudo isso à necessidade de aprimoramento na formação e atualização dos profissionais de ensino. Essa situação evidencia a falta de prioridade nas políticas educativas nessa etapa do ensino nesses municípios, considerando todas as instâncias governamentais.

Algumas conclusões

As questões apresentadas neste artigo consideram os aspectos históricos da oferta da educação infantil no Brasil e deixam claro que o

interesse pela educação de crianças de zero a seis anos vem crescendo. Vários são os motivos que levam à ampliação do atendimento a essa demanda e para o reconhecimento desta etapa educacional na formação do indivíduo. As pesquisas e investigações sobre o processo de desenvolvimento da criança assim como a necessidade das famílias de terem apoio de instituições que cuidem e eduquem seus filhos figuram como os motivos mais representativos para tanto. As investigações sobre o desenvolvimento infantil contribuíram para a criação de uma consciência, principalmente por partes dos educadores, sobre como a educação pode influenciar na formação da personalidade da criança, além de ajudar na sua socialização.

Essa tomada de consciência também favoreceu para a criação de políticas específicas para a Educação Infantil, que como foi visto, eram quase inexistentes. As atuais políticas são mais contextualizadas e coerentes com a realidade das crianças brasileiras e estão sendo, aos poucos, implementadas.

Diante do que foi exposto, verifica-se que tanto as Diretrizes Curriculares quanto os Referenciais Curriculares Nacionais para Educação Infantil dirigem suas atenções às possibilidades de implantação de práticas educativas voltadas para a qualidade do ensino através da execução de projetos pedagógicos mais eficazes, que deem condições para que as crianças tenham acesso ao conhecimento e desenvolvam competências, habilidades e atitudes que as levem a uma formação integral. Nos dois documentos são propostas práticas que consideram a importância da ludicidade, da brincadeira, da interação, da dança, da música, do movimento entre outros aspectos no desenvolvimento infantil.

Os documentos, se seguidos corretamente, podem contribuir para as mudanças de rumos na Educação Infantil, fazendo com que essa seja realmente entendida e valorizada como nível educacional de fundamental importância no processo educativo e de formação pessoal.

Durante a execução da pesquisa, foi possível perceber a maneira pela qual as políticas públicas para Educação Infantil estão sendo implantadas nos municípios selecionados para a pesquisa. À primeira vista, as políticas parecem se integrar a um ideal de expansão da educação sem que haja necessariamente uma melhoria da qualidade do atendimento.

Nos municípios estudados, não foram vistos movimentos em prol da contratação de professores bem como de auxiliares devidamente preparados para a Educação Infantil. Como foi dito anteriormente, a maior incidência do atendimento é para as crianças de quatro e cinco anos. Também não foi constatada mobilização política para maior valorização da educação de crianças de zero a três anos através da implantação de creches. Constatou-se, também a necessidade de maiores investimentos e financiamentos específicos para esta etapa da educação nos municípios cujo atendimento se manifestou bastante precário nas escolas visitadas. No entanto, com a implementação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento Educação Básica (Fundeb) espera-se mudança nesse quadro, que venha a modificar não somente o crescimento da oferta como também da qualidade de ensino.

Com tudo que foi discutido, não se pode perder de vista a necessidade urgente de que sejam garantidos o acesso e melhores condições para a educação de crianças de zero a cinco anos na região estudada.

Referências

ALMEIDA, Ordália Alves de. *A educação infantil na história, a história da educação infantil.* 2002. Palestra proferida no 14º. Congresso Brasileiro de Educação Infantil-OMEP/BR/MS, realizado no Palácio Popular da Cultura, em Campo Grande/MS, nos dias 10 a 13/07/2002. Disponível em:< http://www.omep.org.br/artigos/palestras/01.pdf.> Acesso em: 14 set. 2006.

BRANDÃO, Isabel Cristina. Políticas públicas em educação infantil. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, 27., 2004, Caxambu, MG. *Anais*... Caxambu, MG, 2004. Disponível em: <http://www.anped.org.br/27/gt07/t072.pdf>. Acesso em: 17 set. 2006

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil.* Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: <http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>. Acesso em setembro de 2006

BRASIL. *LDB*: Lei nº. 9394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: ftp://ftp.fnde.gov.br/web/siope_web/lei_n9394_20121996.pdf . Acesso em abril de 2009

BRASIL. Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e da outras previdências. Disponível em: < http://www.abrelivros.org.br/abrelivros/dados/anexos/129.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2008.

BRASIL. Ministério da Educação e do Desporto. Secretaria de Educação Básica. *Política Nacional de Educação Infantil: pelos direitos das crianças de zeros a seis anos à Educação.* Brasília, DF: MEC, SEB, 2006.32 p.

_______. *Diretrizes curriculares nacionais para a educação infantil.* Brasília, DF, 1998a. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB22_1998.pdf >. Acesso em: 10 jan. 2007.

_______. *Proinfantil:* programa de formação inicial para professores em exercício na educação infantil. 2005. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/Educinf/diretrizes.pdf >. Acesso em: 27 set. 2006.

_______. Secretaria de Educação Fundamental. *Referencial curricular nacional para educação infantil.* Brasília: MEC/SEF, 1998b. 3v. il.

CONSELHO NACIONAL DE EDUCAÇÃO (BRASIL). Câmara de Educação Básica. *Parecer CEB n°22/98.* Diretrizes Curriculares Nacional para Educação Infantil. [1998] Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/CEB0199.pdf>. Acesso em: 10 set.2006.

KRAMER, Sônia. *A política do pré-escolar no Brasil:* a arte do disfarce. 4. ed. São Paulo: Cortez, 1992.

_______. *Com a pré-escola nas mãos*: uma alternativa curricular para a educação infantil. São Paulo: Ática, 1989.

SOBRE OS AUTORES

Cristiane da Conceição Gomes de Almeida

Mestranda do Programa de Pós-graduação da Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia (UFBA). Possui graduação em Pedagogia pela UFBA (2007). É membro do Núcleo de Estudos da Educação Municipal (NEEM) da Linha de Pesquisa de Política e Gestão da Educação do Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação da UFBA. Tem experiência na área de Educação, atuando principalmente nos seguintes temas: valorização dos profissionais da educação, políticas públicas educacionais, educação municipal e gestão educacional.

Eudes Oliveira Cunha

Licenciado em Música pela Universidade Federal da Bahia (2005). Pós-Graduando em Docência do Ensino Superior pela Associação Baiana de Educação e Cultura (ABEC/Fundação Visconde de Cairu). Atualmente, é professor de música da Escola Municipal Padre José de Anchieta em Salvador-BA e do Projeto *Música, Esperança e Vida*, desenvolvido pelo Grupo de Apoio a Criança com Câncer (GACC/BAHIA).Tem experiência na área de Música com ênfase em Educação Musical e Performance em Flauta Transversal. Atua também nos seguintes temas: musicalização de crianças e adolescentes, ensino de piano, flauta doce e flauta transversal. É membro do grupo de estudos da linha de Pesquisa Política e Gestão da Educação do Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação da UFBA, que analisa as questões ligadas à Educação Municipal.

Jacqueline Nunes Araújo

É mestre em Educação pela Universidade de Campinas. É graduada em Pedagogia pela Universidade Estadual de Santa Cruz (1992). Possui

especialização em Alfabetização pela Universidade Federal da Paraíba. Atualmente, é professora titular da Universidade Estadual do Sudoeste da Bahia. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Administração Educacional, atuando principalmente nos seguintes temas: educação, política, educação de jovens e adultos, conhecimento e sociedade.

Jean Mário Araújo Costa

É mestre em Educação pelo Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia. Possui graduação em Pedagogia e especialização em Política do Planejamento Pedagógico: currículo, didática e avaliação, pela Universidade do Estado da Bahia. Atualmente, é Secretário de Educação do Município de São Domingos BA, e Professor da Rede Estadual de Ensino do Estado da Bahia. Tem experiência na área de Educação, com ênfase em Gestão, atuando principalmente nos seguintes temas: políticas públicas, cidadania, financiamento da educação e descentralização de sistemas.

Katia Siqueira de Freitas

Graduada em Letras e em Pedagogia pela Universidade Federal da Bahia (UFBA), mestrado em Curriculum e Instrução – The Pennsylvania State University-PSU, doutorado e pós-doutorado em Educational Administration (PSU). Foi professora e pro-reitora de pesquisa e pós-graduação da Universidade do Estado da Bahia (UNEB). Atuou como professora da Universidade Federal da Bahia na área de educação, tendo sido vice-coordenadora do Colegiado do Programa de Mestrado e Doutorado em Educação. Atualmente, é professora e pesquisadora no Programa de Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica de Salvador (UCSAL), atuando nos seguintes temas: gestão e avaliação de políticas sociais, administração e gestão de escolas públicas e de sistemas de ensino, administração, gestão e avaliação da educação presencial e a distância. Desenvolve pesquisa sobre educação, políticas e

programas sociais, tendo várias publicações. Foi uma das cinco coordenadoras do Programa de Formação Continuada de Gestores em Educação Básica (Proged), UFBA/ISP/MEC- período 2004 a 2008. Foi consultora do MEC para o Programa de Apóio aos Dirigentes Municipais de Educação (Pradime), do Consed para o Programa de Capacitação a Distância para Gestores Escolares (Progestão). Atuou como coordenadora do Programa Gestão Participativa com Liderança em Educação (PGP/Lidere) constituído de projetos de pesquisa e extensão. Foi editora da revista *Gestão em Ação*, Vice-Presidente Nacional da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), biênio 2000-2002 e Vice-Presidente da Região Nordeste da Anpae no biênio 2006-2007. Fez parte da Câmara de Assessoramento e Avaliação da Fapesb - área EDUCAÇÃO – período 2007/08. Presentemente, é membro do corpo editorial de várias revistas científicas e membro da Câmara de Ciências Humanas e Educação de Assessoramento e Avaliação, gestão 2009-2010.

Maria Couto Cunha

Possui graduação em Licenciatura em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (1972), graduação em Bacharelado em Ciências Sociais pela Universidade Federal da Bahia (1973), especialização em Metodologia do Ensino Superior pelo Centro de Estudos de Pós-Graduação Olga Mettig (1994), mestrado em Educação pela Universidade Federal da Bahia (1978) e doutorado em Educação pela Universidade Federal da Bahia (2002). Atualmente, é Professora Adjunta da Universidade Federal da Bahia, ministrando disciplinas na graduação e pós-graduação e ocupando o cargo de coordenadora do curso de Pedagogia. Tem experiência na área de Política e Gestão da Educação e Educação Superior. Atua, principalment,e nos seguintes temas: Ensino Superior, Política e Gestão da Educação, descentralização e municipalização do ensino e formação e profissionalização docente da Educação Básica.

Nina Rosa Oliveira

É mestranda em Educação pelo Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação da UFBA. Graduada em Pedagogia pela Faculdade de Educação da Universidade Federal da Bahia, participou do Programa de Iniciação Científica (PIBIC), na UFBA, de 2006 a 2007 e é membro do Núcleo de Estudos da Educação Municipal da Linha de Pesquisa Política e Gestão da Educação do Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação da UFBA. Atua nos seguintes temas: gestão da educação e políticas educacionais de Educação Infantil.

Rosemeire Silva Baraúna

Possui mestrado em Educação pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal da Bahia, e integrante da Linha de Política e Gestão da Educação no Programa de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação da UFBA. Também é membro do Núcleo de Estudos da Educação Municipal, sob coordenação da Profª Drª. Maria Couto Cunha. É professora efetiva do Ensino Fundamental da Rede de Ensino Municipal de Santo Estevão, município da Bahia. Atua nos seguintes temas: planejamento e gestão educacional, descentralização e municipalização do ensino, educação no campo e formação e profissionalização docente da Educação Básica.

Colofão

Formato	17 x 24 cm
Tipologia	Arno Pro 13/17,4 (texto) Myriad Pro (títulos)
Papel	Alcalino 75 g/m^2 (miolo) Cartão Supremo 250 g/m^2 (capa)
Impressão	Setor de Reprografia da EDUFBA
Capa e Acabamento	Press Color
Tiragem	400